

16-01-2017 – Borzaga

L'autogoverno delle comunità locali e l'autonomia

Carlo Borzaga

Dalle riunioni della Consulta è emersa una ampia convergenza nel ritenere che una delle ragioni a sostegno dell'autonomia è certamente quella della dimostrata capacità di autogoverno che ha caratterizzato nei secoli e continua a caratterizzare le popolazioni insediate nella Regione. Insistere su questa specificità regionale serve sia a sostenere la tesi che anche la Provincia di Trento merita l'autonomia speciale - e che l'autonomia ha quindi valenza regionale - sia a convincere il Parlamento italiano che mantenere autonomi sia il Trentino che l'Alto Adige/Sudtirolo è utile al paese perché essi, proprio grazie all'autonomia, sono stati e potranno continuare ad essere luoghi di sperimentazione di prassi innovative. Sperimentazioni particolarmente importanti in questa fase storica in cui si sta cercando di dare concretezza al principio di sussidiarietà orizzontale e si è alla ricerca – in Europa e non solo in Italia – di strategie nuove per il rilancio della crescita e il rafforzamento della coesione sociale.

Per rendere il più incisivo possibile questo argomento è però utile qualificarlo meglio. Anche perché, a fronte dello Statuto vigente dove, anche a causa della mancanza di un preambolo, esso non è in alcun modo richiamato, il fatto di proporlo esplicitamente come fondante l'autonomia può essere considerato un contributo originale scaturito dai lavori della Consulta.

Il concetto di autogoverno è tuttavia piuttosto generico e può rappresentare situazioni diverse. In particolare esso può essere usato per definire sia istituzioni a cui l'autogoverno è “concesso” perché derivato da istituzioni preesistenti – e quindi con autonomia limitata – che forme di “autogoverno delle comunità locali” che si qualificano invece per essere create e regolate dal basso, costruite cioè a partire da dinamiche che nascono nelle comunità, e che tendono quindi a differenziarsi in funzione delle singole specificità locali. E che si sono sviluppate soprattutto nella gestione di beni comuni o indivisi, non perché qualche istituzione superiore le aveva a ciò delegate, ma perché mancava qualsiasi istituzione in grado di farlo o quelle che avrebbero voluto farlo non erano ritenute rispettose dei bisogni delle comunità interessate. Anche se ad oggi nella Regione e nelle due Province Autonome sono presenti ambedue le forme di autogoverno, sono le seconde che contribuiscono a giustificare l'autonomia speciale.

le prime infatti sono in larga parte il frutto del riconoscimento istituzionale di tale autonomia.

La sola presenza di queste forme di autogoverno delle comunità non è però sufficiente a sostenere la concessione e il mantenimento dell'autonomia speciale. Esperienze di autogoverno – come i più volte citati usi civici, cui vanno aggiunte le varie forme associative e cooperative diffuse in praticamente tutti i settori – sono infatti presenti anche in molte altre aree del paese che non godono della stessa autonomia e che potrebbero usarle per chiederla a loro volta o, in alternativa, per proporre di negarla a chi ce l'ha. Se ciò è vero, il richiamo all'autogoverno va qualificato, in particolare indicando che ciò che caratterizza la regione (e quindi ambedue le province) è che le esperienze di autogoverno espresse dalle comunità in essa insediate sono state:

- (i) **pervasive**, avendo interessato quasi tutti i diversi aspetti della vita economica e sociale (dalla gestione delle terre collettive, all'organizzazione dell'attività agricola in forma cooperativa, alla tutela del territorio e degli insediamenti urbani, alla invenzione e gestione di servizi alla persona e alla comunità) ,
- (ii) **dinamiche**, dimostrandosi cioè in grado di applicare la logica dell'autogoverno dal basso alla soluzione dei nuovi problemi che via via le popolazioni della regione si sono trovate ad affrontare situazioni non previste,
- (iii) in grado di produrre soluzioni **innovative**, in diversi casi imitate anche fuori regione, e **stabili** nel tempo.

Ciò che ha consentito a queste esperienze di essere pervasive e dinamiche è stata soprattutto la condivisione degli stessi problemi in tutto il territorio in quanto caratterizzato - come ha ricordato la collega Borgonovo Re – dall'essere un'“isola montana”. Innovatività e stabilità trovano invece il loro principale fondamento nell'elevato livello – rispetto al resto del paese - di capitale sociale – inteso come fiducia, solidarietà e senso di responsabilità nei confronti dell'interesse collettivo, che ha sia costituito una garanzia di fronte a scelte rischiose sia contribuito a limitare i comportamenti di non rispetto delle regole una volta definite.

Va inoltre sottolineato che la capacità di sviluppare forme di autogoverno delle comunità non fa solo parte del passato ma continua a rappresentare una caratteristica delle comunità insediate nel territorio regionale. Lo dimostra ad esempio l'elevata e crescente partecipazione della popolazione ad attività di volontariato - che caratterizza in modo molto simile le due province – e che permette di avere sul territorio una diffusa presenza di servizi di interesse generale senza o con limitato uso di risorse pubbliche. Lo dimostra l'emergere di “nuovi common” (o di “nuovi usi civici”) nelle forme di gestione da parte di imprese o iniziative di comunità nella gestione di beni poco e per nulla utilizzati e di servizi carenti.

Se nel tempo queste forme di autogoverno sono non solo sopravvissute, ma anche riuscite ad estendersi a nuove attività e a rafforzarsi lo si deve anche alla speciale autonomia istituzionale che ha permesso di instaurare un rapporto tra di esse e i poteri pubblici più paritetici di quelli di tipo decisamente autoritario che hanno prevalso nelle restanti regioni italiane almeno fino alla fine del secolo scorso. A stimolare e rafforzare queste soluzioni, anche nella loro dimensione innovativa, ha infatti contribuito **l'atteggiamento sussidiario** che ha caratterizzato la cultura amministrativa, anche in questo caso, sia della Regione che soprattutto di ambedue le Province autonome. Basti qui ricordare come ancora all'inizio degli anni '80 (quando il concetto di sussidiarietà non faceva certo parte del dibattito politico), di fronte all'emergere di una serie di nuovi problemi sociali a cui stavano tentando di dare risposta alcune nascenti iniziative della società civile, la Provincia di Trento approvava una legge (la 35/1983) il cui primo articolo recita: “La Provincia di Trento **promuove, coordina e, se del caso, attua direttamente** interventi specifici a favore di persone che (...) non sono in grado di integrarsi positivamente (...) nell'ambiente in cui vivono”, assegnando una chiara priorità degli interventi direttamente promossi dalla società civile. Credo che proprio questa valorizzazione della capacità di autogoverno e la collaborazione tra queste e la gestione politico-amministrativa resa possibile anche dall'autonomia, (si pensi a come è nato il “Progettone” la cui realizzazione è stata il frutto di una stretta collaborazione tra

sindacati, Provincia e cooperazione) più che le forme da essa via via assunte (che in alcuni casi hanno perso rilevanza), sia uno dei fattori che – insieme con la disponibilità di risorse pubbliche - hanno permesso alle due province di inserirsi nel processo di sviluppo che ha interessato l'Italia nel dopoguerra (in particolare a partire dagli anni '70) e di passare in pochi decenni da una situazione di povertà diffusa – quasi di sottosviluppo – a un livello di prosperità economica e coesione sociale tra i più elevati in Europa. Percorso che non è invece riuscito a una ampia parte delle aree del paese con caratteristiche simili e spesso con condizioni di partenza migliori, che non sono state in grado di arginare l'esodo rurale e il conseguente degrado economico e ambientale. Ed è stato l'intreccio tra tutti questi elementi che ha permesso di rendere speciali le esperienze di autogoverno in generale e in particolare quello delle comunità nella regione e ne hanno fatto e possono continuare a farne un laboratorio di buone prassi.

Queste forme di autogoverno non possono però essere date per scontate e vanno non solo tutelate, ma anche consapevolmente promosse sia perché veri e propri istituti di democrazia partecipativa, che per il contributo che possono dare allo sviluppo economico e alla coesione sociale. Esse infatti contribuiscono in primo luogo al processo democratico sia perché migliorano la capacità delle istituzioni di dare nel loro insieme risposte adeguate (in termini sia di efficacia che di efficienza) ai problemi dei cittadini, sia perché, più nello specifico, costituiscono una importante occasione all'assunzione diretta di responsabilità personali (ulteriori rispetto all'esercizio del voto o alla partecipazione al processo decisionale) nel contribuire al bene comune (o ai doveri impliciti nella cittadinanza). Esse contribuiscono inoltre all'innovazione soprattutto sociale e istituzionale e alla crescita economica e occupazionale e ciò ne spiega il loro coinvolgimento nelle diverse politiche (sociali, culturali, educative di promozione dello sviluppo, ecc), delle Province Autonome.

Per tutte queste ragioni è necessario che l'autogoverno delle comunità e questo trovi adeguato riconoscimento sia nel preambolo che nel nuovo Statuto, dove questi aspetti vanno ripresi e riconosciuti e dove andranno individuati strumenti volti al loro rafforzamento.

In particolare, al testo del preambolo proposto nella prima riunione si potrebbero inserire le seguenti aggiunte:

- al secondo capoverso "...nella quale le ricchezze umane e culturali di cui ciascuno dispone diventano **organizzazioni e soluzioni innovative in grado di fungere da** veicolo di progresso collettivo..."
- alla fine del terzo capoverso aggiungere... ” ma di tutto il contesto, **nazionale e internazionale**, in cui essi sono chiamati ad operare “
- nel quarto capoverso...Esse mettendo a frutto le potenzialità delle rispettive autonomie **e collaborando tra loro**, possono la tempo stesso....”

Nello statuto sarebbe consigliabile un esplicito richiamo alla loro rilevanza e alla necessità di una loro tutela, in quanto espressioni del principio di sussidiarietà orizzontale, con un invito esplicito, soprattutto alle due Province Autonome a ricorrervi tutte le volte che il loro intervento risulti almeno altrettanto efficiente di quello di istituzioni diverse, in particolare pubbliche.

Alla Regione andrebbe invece assegnata una esplicita competenza alla protezione e alla promozione - senza il vincolo di contribuire a particolari politiche - delle esperienze di

autogoverno delle comunità. Ad esempio secondo le modalità oggi previste per lo sviluppo e la vigilanza sulla cooperazione. Una competenza oggi più facilmente definibile dopo l'approvazione della legge 106 del 2016 che riforma e regola gli istituti del Terzo Settore: basterebbe riportare in capo alla Regione le competenze nei controlli, nella tenuta dei registri e nelle politiche di sostegno che questa legge assegna oggi ai Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico.