

## Premessa: il percorso di ricerca

Lo sfondo tematico generale al quale, almeno tentativamente, si vuol far riferimento in questo lavoro, riguarda il rapporto tra “logica organizzatrice dello stato sovrano territorialmente costituito” (Sassen 2008, 35) e l’ordine sociale in un territorio (Campanella 1984), quale quello montano, munito di peculiarità territoriali tali da renderlo “resistente” ad alcuni canoni fondativi di quella logica, come quelli relativi all’uniformizzazione degli spazi ed alla destrutturazione dei tessuti comunitari radicati nell’organizzazione territoriale antecedente all’affermarsi dello Stato-nazione.

L’ambito tematico specifico, invece, correlato a questo sfondo generale, attiene alle politiche (sia di tipo istituzionale sia più direttamente territoriali) poste in essere nel territorio montano, ed alpino, in particolare, e ai loro esiti storicamente più rilevanti.

In quest’ottica, il primo capitolo dell’elaborato cerca di prendere in esame le modalità, attraverso le quali si è storicamente proceduto alla promozione ed allo sviluppo di dinamiche di decostruzione delle comunità di montagna, per il tramite di politiche di pianificazione della *deprivazione territoriale*, di *deterritorializzazione*, di *sussunzione del territorio nello Stato-confinario* anche al fine di tentare di argomentare la funzionalità di siffatte dinamiche alla predisposizione del territorio montano all’erompere delle politiche istituzionali e delle politiche pubbliche, in generale, di risoluta impronta *étatiste* e dunque di deciso impianto stato-centrico.

A partire da queste premesse ricostruttive, il capitolo secondo del lavoro, cerca di approntare una ricognizione più puntuale e storicamente giustificata dell’evoluzione dei meccanismi impositivi dell’ordine stato-centrico in montagna, alla luce di una ricostruzione analitica dell’organizzazione istituzionale del territorio montano (con uno sguardo particolare al caso veneto) come politica pubblica (*étatiste*) e delle problematiche, nonché delle tensioni, indotte da quest’ultima in relazione ad alcuni “campi di conflitto” potenziale tra ordine statualistico e dimensione territoriale, come, in ispecie, tra politiche *étatiste* ed autonomie alpine, tra potere centrale e domande locali in territorio montano, tra controllo territoriale stato-centrico e “resistenze” territoriali.

Tale ricognizione, peraltro, viene dipanata, nel corso del capitolo fino a sviluppi più recenti che investono processi, tra loro anche contrastanti, come quelli riguardanti, da un lato, l’espansione della sfera pubblica e delle politiche pubbliche in montagna e dall’altro le fasi di *roll-back* dello Stato in montagna, da un lato, la “ri-

scoperta” della centralità delle istituzioni nel territorio montano, dall’altro la *crisi* delle politiche *étatiste*.

Si tratta di processi, per vero, messi al lavoro, proprio perché coinvolgenti un territorio non omologabile nelle sue “differenze”, *sub specie* del paradigma del “differenzialismo socio-territoriale”, tendenzialmente antinomico, per sua costituzione, come si cerca di tratteggiare nel terzo capitolo, al paradigma dell’“uniformità istituzionale” soggiacente alle politiche pubbliche *étatiste*. Di qui, la scaturigine di altre contraddizioni registrabili in area alpina. Quelle, evidenti, tra persistenze di impianti istituzionali uniformizzanti e mutamenti della “territorialità”, tra il decorso evolutivo del paradigma differenzialista verso la prospettiva della “montagna al plurale” e politiche centripete, anche quando regionalizzate, e perciò stesso, non solo incardinate ancora in cornici strutturanti il modello *étatiste* di politiche, come quelle ad esempio emergenti dall’adozione della “logica del versante” rispetto alla “logica del massiccio” nell’organizzazione territoriale della montagna, ma anche omologanti, pure a livello progettuale, le trasformazioni derivanti dalla continuità di mutazione e di pluralizzazione del territorio montano.

Anche quando il complessivo sistema istituzionale provvederà ad una sorta di sganciamento dalle matrici *étatiste*, inaugurando la stagione delle “regionalizzazioni”, con ampia ribalta alla centralità della “programmazione” come processo regolativo e metodo di governo ed alla crucialità del Piano, come fulcro, istituzionalmente predisposto, dell’azione degli enti montani, le politiche istituzionali per la montagna ed in generale le politiche pubbliche continueranno a risentire dei condizionamenti di quelle matrici, viepiù in ragione del consolidamento territoriale, proprio per il tramite della pervasività degli strumenti di programmazione, dello “Stato dei partiti” fondamentalmente riottoso rispetto alla promozione di forme e strutture potenzialmente auto-regolative delle autonomie alpine, come si cerca di illustrare nel capitolo terzo.

In questo ordito contenutistico si innestano due approfondimenti analitici, affrontati nei capitoli quarto e quinto del lavoro, riguardanti, rispettivamente, le concrezioni di maggior rilevanza delle politiche istituzionali per la montagna, le Comunità Montane, ed il primo esperimento di *policy* regionale specifica per la montagna, dai tratti rilevantemente innovativi e fors’anche paradigmatici: il Progetto montagna della Regione Veneto. Questo secondo approfondimento, costituisce anche lo “studio di caso” agganciato al complessivo lavoro di ricerca.

Con riguardo al primo approfondimento, si è cercato di rinvenire alcune tracce, nel dibattito gravitante intorno al posizionamento istituzionale delle Comunità Montane rispetto alle politiche per la montagna, di dinamiche di “innovazione istituzionale” tramutata, successivamente, in “persistenza istituzionale” e al contempo di sussistenza, nella trama di fondo dell’impianto istituzionale di questi enti, di derivazioni di carattere *étatiste*, latrici di risultanze di depotenziamento delle pur prospettate autonomie montane.

In riferimento alla trattazione dello “studio di caso”, si è tentato di tratteggiare una esplorazione di attraversamento delle fasi della *policy* specifica presa in esame,

alla ricerca dei sintomi, maggiormente percepibili, relativi agli esiti distorsivi (non sempre inintenzionali) della *policy* medesima, soprattutto con attenzione a fenomeni quali quelli della recrudescenza del neocentralismo regionale (sulla scia *étatiste*), agito per via programmatica, della conflittualizzazione nei rapporti inter-istituzionali, particolarmente praticata nell'arena della "politica delle deleghe", di depotenziamento preventivo sia delle prospettive di consolidamento delle progettualità innovative venute a maturazione nella *policy*, sia delle declamate esigenze di sviluppo auto-propulsivo delle comunità di montagna.

Si è, infine, tentato di far convergere le prospettazioni raccolte nella trattazione degli approfondimenti analitici e le linee analitiche emergenti dalle argomentazioni, sviluppate nell'ambito tematico specifico dell'intera ricerca, verso risultanze alle quali sono dedicati gli ultimi due capitoli e le conclusioni, risolutamente provvisorie ed esigenti approfondimenti particolari, tendenti, comunque, a corroborare la fondatezza dei nuclei interpretativi in ordine al raccordo, se non proprio causale, quanto meno storicamente avvertibile, tra le radici statalistiche delle politiche istituzionali e delle politiche pubbliche per la montagna e i loro esiti spesso claudicanti e, ad ogni modo, non così idonei alla valorizzazione delle autonomie territoriali di montagna e delle loro potenzialità di auto-sviluppo.

## Introduzione

L'intendimento di approntare un possibile percorso illustrativo ed analitico riguardante un contesto (la montagna), una storia di progetto oramai risalente, un dibattito di profilo preminentemente istituzionale (peraltro tuttora inconcluso), in una cornice delimitata quale quella della regione Veneto, potrebbe presentarsi a prima vista, assai poco interessante per poter offrire indicazioni di una qualche utilità al tema che si vorrebbe sondare in questo lavoro: quello delle resistenze al trattamento istituzionale del territorio, o, meglio, delle resistenze alle politiche di organizzazione istituzionale del territorio montano, in quanto territorio differenziato. E addirittura lo stesso tema potrebbe palesarsi, a prima vista, tendenzialmente avulso da ambiti analitici limitrofi o più strettamente connessi alle questioni delle politiche pubbliche del territorio e forse anche antistorico rispetto agli imponenti processi di deterritorializzazione conseguenti alle trasformazioni economico-sociali che hanno segnato in profondità le condizioni storiche della montagna nell'epoca industriale: il massiccio esodo dai sistemi urbani pedemontani e vallivi alpini, l'abbandono dell'"osso" appenninico, la costruzione delle aree metropolitane della pianura padana come esito del processo di massificazione del lavoro (Magnaghi 2010, 35) e di attrazione dei poli di industrializzazione sostanzialmente di pianura, con la conseguente marginalizzazione socio-economica della montagna corrispondente a poderose trasformazioni del suo tessuto socio-territoriale, abbandonato e sottoposto al degrado ambientale, da un lato, e massicciamente condizionato in termini di contrazione di tutto il complesso reticolare di centri di crinale e di mezzacosta sul fondovalle, di conurbazioni pedemontane tendenzialmente continue ed occlusive, collegate a sistemi insediativi lineari di fondo valle, dall'altro (Magnaghi 2010, 37).

In queste intense trasformazioni socio-territoriali che hanno investito l'area montana è intervenuta (con esiti incerti e complicati) la sfera istituzionale, *rectius*, l'evoluzione della dimensione istituzionale in montagna; un'evoluzione complessa, non scevra, peraltro, di tentativi di modellazione a forte carica innovativa sotto il profilo degli assetti di "governo" del territorio montano, come dimostra, in effetti, la vicenda istituzionale delle Comunità Montane.

Su questo punto, del resto, vengono anche in evidenza tematiche di non poco momento relative ai problemi delle "frizioni istituzionali" e delle resistenze agli interventi istituzionali. Se le difficoltà di sviluppo e consolidamento, nonché di *performance* istituzionale delle Comunità Montane non sono ascrivibili solo alle ipote-

che ed alle incrostazioni del *gatekeeping* partitico, può risultare accreditabile l'ipotesi – di scuola neoistituzionalista (March e Olsen 1992, 158-168) – per la quale qualsiasi assetto istituzionale, una volta stabilito, ricorrendo alla cooptazione, assorbendo la protesta (Selznick 1953), rifiutando le devianze, tende a sopravvivere contrastando i cambiamenti fintanto che questi non siano abbastanza rilevanti da prevalere. Si tratterebbe di sondare, nel caso delle Comunità Montane e delle politiche istituzionali per la montagna, quanto e come queste “frizioni istituzionali” abbiano contribuito a produrre condizioni convergenti verso criticità istituzionali, anche nel rapporto con i territori, risultate in seguito difficilmente superabili. Ed in questo senso occorrerebbe ripristinare il tema delle funzioni *aggregative* (di preferenze, di bisogni, di istanze, di esigenze, ma anche di interessi, di centri di potere e di scambio) e delle funzioni *integrative* (promotrici di “preferenze condivise”, del perseguimento del “bene comune” della comunità, dei processi coesivi) dei corpi istituzionali (March e Olsen 1992, 180-192) rispetto al territorio. Da quest'ultima problematica si diramano, peraltro, orizzonti tematici di rilievo per poter disporre di percorsi ricognitivi nelle inter-azioni tra comunità-territorio-istituzioni in montagna alla luce di scenari socio-culturali del post-moderno, nei quali «le diverse istituzioni sociali, oramai divenute sempre più astratte e disincarnate, non riescono più a entrare in contatto con l'esigenza risorgente di *prossimità*» (Maffesoli 2005, 52); e nei quali, dunque, la debolezza delle funzioni integrative della sfera istituzionale è, al contempo, causa ed effetto della disarticolazione delle comunità e, direttamente, causa ed effetto, dello slabbramento della montagna come “territorio di luoghi” ovvero di spazi vissuti all'interno della dimensione fusionale tra *identità, relazione e storia* (Salsa 2009, 89). La disgregazione di questa dimensione conduce al “non-luogo” (Augé 2005), alla montagna come grande *Disneyland* attrezzata a soddisfare le aspettative ludico-ricreative accumulate in città; montagna dunque come “non-luogo” per eccellenza, spazio anonimo di attraversamento e godimento mercificato al quale si accede grazie ai tipici strumenti virtuali del quotidiano postmoderno: gli ski-pass, le carte di credito, i bancomat, le prenotazioni *on line*, grimaldelli universali per entrare nel grande parco giochi, non-luogo del divertimento dell'epoca dell'universalizzazione della forma merce, «deposito sincronico di scenari culturali», nel quale si consuma la “disgiunzione” tra “immaginario” e “luogo”, che consente una continua reinvenzione della montagna spesso ispirata ad una «nostalgia senza memoria» (Appadurai 2005).

Eppure i sistemi istituzionali in montagna non possono essere considerati solo come macchine organizzative di predisposizione e di composizione delle dinamiche di mercificazione funzionali alla conversione ludico-ricreativa della montagna; tutt'altro, i comparti istituzionali hanno messo al lavoro per la montagna una impressionante serie di interventi generali e specifici negli ambiti più propri delle specificità territoriali della montagna (Lasen 1999, 153-166) (la tutela delle aree naturali, della biodiversità, le politiche forestali, la tutela faunistica e gli assestamenti venatici, ecc.), veicolati in forza di diverse tipologie di piano (piani di assestamento, piani

di riordino, Piani territoriali regionali di coordinamento, Piani territoriali provinciali, Piani regolatori generali) (Andrich, Colleselli 1999, 167-190).

Se questo scenario appare oramai insuperabile per lo sguardo analitico sulla montagna, anche altre sono le questioni decisive, per vero, proprio con riguardo all'azione delle istituzioni rispetto ai temi cruciali per i destini del territorio della montagna; si tratta dei temi del ruolo dell'insediamento antropico e dello spopolamento delle alte valli, causa ed effetto dell'isolamento politico ed economico della montagna, innescato dalla prima modernità e spesso destinato ad esaltare le negatività ambientali (Bätzing 2005, 348-375). Da questo punto di vista, il versante italiano delle Alpi presenta ancora elementi di criticità superiori rispetto ad altri comprensori alpini (soprattutto transalpini) correlati anche all'effetto idrovora, in termini umani ed energetici, che l'industrializzazione, l'agricoltura/allevamento su larga scala, la metropolizzazione nella pianura padana hanno esercitato sui territori alpini e prealpini (Salsa 2009, 97). Ed è noto, come, da un lato, sia proprio l'abbandono dell'attività umana in montagna a contribuire ad una molteplicità di processi degenerativi del territorio, come, ad esempio, la disordinata ricolonizzazione forestale; e come, dall'altro, invece, sia la squilibrata attività legata alla presenza antropica a danneggiare il complesso sistema montano; si pensi, ad esempio, agli estesi danni da esbosco, ai danneggiamenti boschivi derivanti dal pascolo ad alta intensità in bosco, alle perdite dell'originaria composizione arborea naturale anche ad esito degli estesi rimboschimenti artificiali, alle alterazioni di vario tipo al potenziale di rinnovazione naturale dei sistemi boschivi (Andrich 2002, 93-98). In definitiva, le rilevanti variazioni nelle *forme d'uso* del suolo montano, correlate alla presenza o meno dell'insediamento antropico ed alle tipologie della sua attività, incidono massicciamente nella conformazione del territorio; ma queste variazioni non risultano scollegate dall'azione (o dall'inerzia) delle istituzioni in montagna in una impressionante serie di ambiti di intervento (si pensi per stare solo ad un esempio, al ruolo degli apparati istituzionali nelle misure di contrasto alla progressiva colonizzazione degli alvei da parte della vegetazione arbustiva ed arborea, alle opere manutentive di carattere idraulico-forestale, alle misure preventive antincendio, alla manutenzione delle reti viarie carrabili, sentieristiche, della viabilità forestale ecc.) (Andrich 2002, 98). Di qui, l'intreccio tra istituzioni e territorio montano, i legami tra i destini dei sistemi terrestri di quota e le conformazioni, le evoluzioni degli assetti politico-istituzionali in montagna, anche nelle loro pratiche di sistemazione e/o manutenzione in un insieme considerevole di ambiti di intervento, decisivi anche solo per la sussistenza del territorio; si pensi, in tal senso, ai temi della sicurezza rispetto all'incremento dei rischi idrogeologici (non del tutto slegato dai cambiamenti climatici globali), all'enorme riduzione delle attività agricole di montagna, alle difficoltà di gestione della pur cruciale rete idrografica minore (Luchetta 1999, 140-151) e, sotto il profilo socio-culturale, alla perdita progressiva di coscienza collettiva relativamente all'intensità dei legami con il territorio e i suoi rischi (Luchetta 1999, 142).

Appare, dunque, accreditabile l'idea per la quale l'indagine sulle politiche istituzionali per la montagna possa guadagnare l'ottica delle politiche territoriali e più in

generale contribuire alla riflessione sul tema del territorio endomontano ed esomontano, attese le correlazioni tra la perifericità della montagna e le realtà dell'urbanizzazione metropolitana contemporanea (Andrich 2002, 101).

Le perlustrazioni – anche di natura storico-ricostruttiva – intorno alla vicenda delle Comunità Montane e, nel caso preso in considerazione in questo lavoro, dell'intervento istituzionale regionale – di carattere pianificatorio – sulla montagna potrebbero dunque coadiuvare l'esplorazione di un certo tipo di politiche per il territorio, ovvero di quelle politiche che prendono corpo in contesti “deboli” o “marginali” (Pellegrini, Soda 2004), “locali”, ove il “locale” ingloba lo specifico montano, ed “il montano” è imbricato nel “locale”, nella consapevolezza di maneggiare, nel caso specifico, materiali concettuali estremamente scivolosi, atteso che la definizione, anche solo formale-legale, di “montanità” «è tutt'altro che pacifica (...). Assomiglia anzi a un ginepraio talvolta perfino ad un elastico. La montagna: dove comincia, come si connota?» (Busatta 2002b, 121), a tacere del problema delle “definizioni identitarie”, ove possibili, della montagna alpina (Bonesio 2006; Camanni 2008, 197-200); e anche, atteso che le specificità del locale difficilmente possono dirsi naturali e preesistenti, poiché «quello che occorre discutere è, invece, proprio la produzione della località, e cioè le macchine sociali che creano e ricreano le identità e le differenze che vengono definite locali. Le differenze locali non sono preesistenti, né naturali sono effetti di un regime di produzione» (Hardt, Negri 2002).

Ma inoltrarsi in questo tipo di ambito di indagine può significare dover incrociare tematiche afferenti agli scenari (anche culturali) di cornice nei quali queste dinamiche si sono storicamente manifestate.

Così, allora, come si tenterà di argomentare in questo lavoro, assumono rilievo le cornici *étastite* delle politiche, non solo istituzionali, per la montagna, i caratteri *top-down* delle medesime, la sussistenza di “logiche progettuali” prevalenti rispetto ad altre (la “logica del versante” sulla “logica del massiccio”), i tratti preminentemente uniformizzanti delle politiche a scapito delle specificità correlate al differenzialismo territoriale.

Si tratta di una serie di problematiche correlabili al tema del rapporto tra politiche istituzionali *per* e *delle* Comunità Montane e governo, *lato sensu*, del territorio montano, approcciabili, almeno tentativamente, secondo un orizzonte ricognitivo perseguito in queste pagine, tendenzialmente concentrato sulla crucialità delle specificità territoriali.

Il carattere distintivo, infatti, della prospettiva di ricerca adottata in questo lavoro si configura per un orientamento analitico calibrato sulla *centralità* del territorio come componente, non già deterministica, ma comunque imprescindibile di un processo, o meglio di un flusso di processi “circolari e adattivi” *nei* quali e *in ragione dei* quali si producono politiche e si reinterpretano, si ridefinisce e materialmente si plasma il territorio montano: in una parola lo si produce. La condizione fenomenica di siffatti processi, sostanzialmente consistenti in grumi di interazioni complesse, non risiede in un vuoto di strutturazione sociale e in assenza di qualsiasi impalcatu-

ra regolativa, perché il territorio montano, come spazio, non è solo categoria simbolica, “idea” a priori, ma – con Durkheim – è costruzione sociale correlata ad una organizzazione sociale che, nel tempo, ha assunto diverse e molteplici forme.

Strutturazione sociale della montagna, impalcature regolative che attraversano questa strutturazione, idea di territorio (cioè anche di spazio) che una collettività esprime ed organizzazione sociale che le corrisponde, sono tutte componenti di una sindrome complessa connessa al territorio e composta dal territorio. Un insieme di componenti che si potrebbero in certo qual modo associare al concetto di comunità montana non in senso istituzionale. Ebbene, la cifra di ricerca del lavoro tenderebbe ad inserirsi in una sorta di viaggio analitico dalla comunità montana alla Comunità Montana (in senso istituzionale) e ritorno, attraverso le politiche, nel quale il passaggio dell’andata si caratterizza per l’emersione della tematica delle *politiche istituzionali* correlate alle amministrazioni differenziate della montagna e delle conseguenti discipline regolative che hanno caratterizzato il “governo del territorio montano” nell’esperienza della Regione Veneto, onde tentare di verificare la sussistenza di un “modello di amministrazione del territorio” eleggibile a sistema di amministrazione *tout court* della montagna, dai tratti paradigmatici.

In questo quadro si innesta il complicato terreno di indagine relativo al problema della *gestione della proprietà collettiva nella montagna veneta* con specifico riguardo alle soluzioni prospettate durante il dominio della Serenissima, così come il tema dei nessi tra proprietà collettive e comunità di villaggio, nonché degli istituti delle comunioni familiari, anche nella loro declinazione regoliera. Questo tema non si presenta meramente collaterale, poiché affronta la questione dell’incidenza, nella processazione storico-genetica delle istituzioni in montagna, delle politiche di gestione e di utilizzo delle risorse territoriali della montagna come, ad esempio, il legname; si tratta, in tal caso, della questione della connessione tra la “fame di legname”, la rigenerazione ed il governo dei boschi (Bevilacqua 2000, 70-80), come ambiti di intervento di politiche della Serenissima, e strutture amministrative deputate a queste tipologie di intervento pubblico, così come, in epoche molto più recenti, si tratta dell’utilizzo del “bosco produttore” (Bevilacqua 1994, 138-140) nella fitta congerie di politiche destinate all’area montana che hanno preso corpo in seguito all’affermarsi del sistema amministrativo unitario e stato-centrico.

Può venire ad emersione, su quest’ultimo versante di indagine, l’attenzione per la *key question* dell’intero percorso di ricerca, che si declina nel problema dell’intreccio tra *produzione per via comunitaria di politiche che generano impianti istituzionali* e *produzione per via istituzionale di politiche che generano o attivano o promuovono risorse comunitarie*. Il crocevia ove questo intreccio sembra svolgersi e, in prospettiva consumarsi, si situa nel “territorio” e, particolarmente, nel rapporto tra risorse territoriali specifiche della montagna e gli attori (istituzionali e non) che ne hanno fatto uso; qui si situa, per vero, il *punctum crucis* riguardante la legittimazione sociale, istituzionale e politica delle Comunità Montane in quanto, al contempo, istituzioni, enti esponenziali di comunità, forme auto-organizzative di comunità, così come si colloca l’ottica di osservazione di quello che per il Veneto,



è stato il principale, forse paradigmatico e comunque quello di più poderosa portata, intervento di politica per la montagna: il “Progetto montagna”. «Una legge di traduzione programmatica ed operativa di una politica coraggiosa ed ambiziosa» (Gaz 1998, 47).

Ma con riguardo a queste politiche per la montagna (sia quelle istituzionali relative alle Comunità Montane sia quelle innervate in interventi plurisetoriali di più vasto ambito di azione nel territorio) si devono registrare, accanto ad un’eredità politico-legislativa di rilevante interesse per l’azione pubblica nel territorio montano, profonde delusioni attuative ed evidenti fallimenti implementativi.

Indagare sulle origini di quelle delusioni e di quei fallimenti può forse contribuire a configurare nuove ipotesi di disegno degli assetti istituzionali per la montagna, in grado di farsi carico più proficuamente delle politiche per la montagna, e di corroborare una più elevata attenzione politico-istituzionale per i problemi del territorio montano ed alpino, in particolare, segnando, forse, una discontinuità rispetto a scenari, tratteggiati da autorevoli studiosi dell’arco alpino italiano, come inesorabilmente compromessi da un centralismo caratterizzato da una «marcata mancanza di trasparenza, nel senso che a tutti i livelli politici le “tangenti” svolgono notoriamente un ruolo importante» (Bätzing 2005, 386); un ruolo che provoca in Italia un grande disordine territoriale in montagna, con la localizzazione di impianti di risalita, strutture alberghiere, impianti industriali che intralciano anziché promuovere lo sviluppo delle Alpi (Bätzing 2005, 386).

La questione delle delusioni e dei fallimenti delle politiche (non solo istituzionali) per la montagna, si lega, in definitiva, alla cattiva gestione del territorio montano, allo sviluppo di un’urbanizzazione qualitativamente inidonea alla complessità dell’ambiente della montagna (Viola 2005, 19-41), spesso anonima, quando non proprio vulnerante il territorio alpino; si lega, altresì, alla «inveterata pratica dell’improvvisazione» nelle scelte in materia urbanistica e turistica (Bätzing 2005, 388) di fronte alle quali, soprattutto nel caso italiano, hanno influito l’apatia e l’inerzia di uno Stato e di una amministrazione pubblica, nei quali si è consumata la quasi completa interiorizzazione della percezione della trasformazione delle Alpi in periferia politica.

In questo contesto si è innescata poi, con vastissima eco nei circuiti massmediatici e con larga diffusione nella opinione pubblica, una campagna di denuncia (non priva talora di infondati intendimenti di colpevolizzazione) delle degenerazioni degli assetti istituzionali progettati *ad hoc* per la montagna: le Comunità Montane. Come ben noto il celeberrimo libro-inchiesta-denuncia di Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella “La Casta” (Rizzo, Stella 2007, 7-10), per parlare della “oligarchia di insaziabili bramini”, che caratterizza le classi dirigenti del nostro Paese, esordendo proprio con la trattazione della situazione delle Comunità Montane, ha contribuito ad avviare una stagione di sostanziale delegittimazione della esperienza delle organizzazioni istituzionali operanti nel territorio montano ed, indirettamente, delle “politiche per la montagna” o comunque degli interventi di parte istituzionale per la montagna, aggravando, così, una delle più rilevanti debo-

lezze dei territori di montagna: la loro sottorappresentazione nell'agenda politica nazionale (De Rita 2010).

Il caso di studio considerato in questo lavoro riguarda una “politica” ben antecedente a queste vicende, una politica forse unica nel suo genere, ed in ogni caso intensamente innovativa, per certi aspetti paradigmatica come “politica per la montagna”, considerata degna di emulazione, e forse non scevra di indicazioni interessanti a tutt'oggi; ma una “politica perdente”, poco o punto propulsiva di un “ciclo di *policies*” o addirittura di un “ciclo politico-istituzionale” in grado di caratterizzare strutturalmente l'agenda politico-istituzionale di un'attenzione, non congiunturale, anche ai problemi del vivere, dell'abitare, dell'operare in montagna. Si potrebbe ragionevolmente ritenere che il “Progetto montagna” della Regione Veneto sia da considerare un *mix* di diverse caratteristiche: per certi versi una sorta di “politica interrotta” e, per altri, un intervento condizionato da termini emergenziali; da un lato, una politica che ha indotto diversi “effetti collaterali” (per esempio sul piano della intersettorialità), dall'altro una serie di interventi che ha evidenziato più di una assenza di teorie e pratiche di derivazione istituzionale riguardanti la “montanità”; e, ancora, un esperimento istituzionale che contiene, *in nuce*, una sorta di disegno di *governance* della montagna (Borghi 2002, 33-44) e che sembra sviluppare almeno due delle potenzialità di uno dei più rilevanti interventi di politica istituzionale per le aree montane, ovvero quello riguardante l'istituzione delle Comunità Montane: la valorizzazione della diversità e quindi della specialità della montagna, nonché il principio delle “pari opportunità” del territorio montano (De Martin 1992, 15).

Questo quadro qualificativo, però, non pare poter contribuire di molto a sondare l'eziologia del naufragio delle prospettive suscitate da quel progetto, soprattutto se si tiene conto che allora, non si era ancora nel pieno della “crisi di politica”, della crisi di *politics* che avrebbe attraversato gli anni Novanta e che, semmai, gli attori di *politics* mantenevano un ruolo possente nella formazione delle politiche. Sicché forse è plausibile ritenere che alcune delle ragioni dell'affievolimento progressivo e quasi inesorabile della spinta propulsiva del Progetto montagna siano da ricercarsi “a monte”, se si vuole, della *politics* e delle *policies* specifiche per la montagna; siano da ricercarsi nelle cornici istituzionali progettate per la montagna, cioè per il territorio, caratterizzate da evidenti ipoteche di natura avversa alla “precedenza”-“preminenza” dei territori rispetto alle istituzioni.

Su questa ipotesi esplicativa si snoda lo sforzo analitico di questo lavoro e la presa in carico del caso di studio riguardante il “Progetto montagna”, che pare poter essere considerato saliente proprio per la centralità del territorio, che lo caratterizza quale assunzione giustificativa e fondante, non solo la sua ispirazione, ma le sue prospettive applicative. Un'assunzione che – come si tenterà di dimostrare – non si è risolta in una cifra dirimente per i decorsi attuativi del medesimo.

## Capitolo Primo

# La destrutturazione-ristrutturazione della montagna ed egemonia statale delle politiche

### 1. La “decostruzione statalistica” delle comunità di montagna

L’aggettivazione “montane”, quando si parla di comunità montane, pare poter qualificare, sotto un profilo decisamente e distintamente territoriale, le comunità, termine ovviamente polisemico ed altamente problematico, per certi aspetti repulsivo di ogni determinazione definitoria, proprio perché gli sforzi, sistematici e viepiù raffinati, di definizione, inducono ad una *progressio ad infinitum* di tensioni elaborative che ingravidano un dibattito inesaurito, in quanto assai probabilmente inesauribile (Strassoldo 1987, 485-499; Bagnasco 1993, 11-30; Finelli 1993, 51-65; Esposito 1998; Pazé 2002; Fistetti 2003), anche in ragione di patenti dinamiche contraddittorie, come, ad esempio, da un lato, la dissolvenza della comunità nella “folla” indistinta dei “non luoghi” risultanti dal consumo del territorio procurato dal policentrismo produttivo (Diamanti 2009, 71-72, 95) e, dall’altro, la perdurante “voglia di comunità” e di legami di appartenenza (Bauman 2001).

L’affiancamento del sostantivo “comunità” ad una aggettivazione territoriale ben definita rinvia insomma ad un dibattito dalle proporzioni indefinibili anche atteso il suo centrale posizionamento nell’evoluzione del sapere sociologico, investito, come noto, da una lunga tradizione di ricerche che si dipana dalla celebre dicotomia individuata da Ferdinand Tönnies fra *Gesellschaft* e *Gemeinschaft* (Tönnies 1922, 1963; Zimmerman 1938)<sup>1</sup> e dalla altrettanto celebre teoria di Georges Gurvitch sulla scaturigine dei raggruppamenti e sull’intensità coesiva dei membri che li costituiscono (Gurvitch 1950, 1965). Agli orientamenti ispirati dalle tradizioni sociologiche europee le scuole sociologiche americane aggiungono, in tema di comunità, versanti di

---

<sup>1</sup> Tönnies Ferdinand (1922), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, K. Curtis, Berlino, 1922, trad. it. *Comunità e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963. Nell’ambito di questa tradizione, anche: Zimmerman Carle (1938), *The Changing Community*, Harper and Brothers, New York. Va rilevato come, anche in ragione della centralità dell’opera di Carle Zimmerman e di Pitirim Sorokin nel consolidamento della sociologia urbana e rurale, le poderose questioni correlate al concetto di comunità diverranno terreno prediletto di questa disciplina. Vedasi, in proposito: Sorokin Pitirim, Zimmerman Carle (1931), *Principles of Rural-Urban Sociology*, H. Holt, New York.

ricerca particolarmente proficui nell'indagine dei rapporti tra comunità e territorio; in particolare, una delle tematiche teoriche della sociologia nord-americana riguarda la derivazione della concezione di comunità da una nozione ecologica, quella di "località", da intendersi come spazio delimitato da "limiti ecologici" (*community boundaries*) più o meno marcati, nel quale è riscontrabile un corpo di istituzioni proprie e, al limite, sul piano etnologico, una specifica cultura (Redfield 1955). Più precisamente, in questo filone analitico, si possono rinvenire ipotesi descrittive per le quali la comunità coagulerebbe «una popolazione, una località, un insieme di istituzioni, attività diversificate e un sistema di comprensioni (*body of understandings*) che formano una totalità organica e significativa per l'individuo» (Schneider 1966, 19-42). Al contempo, in relazione a questo orientamento di studi, si accredita l'idea che la "comunità" rappresenti una realtà decisamente distinta se non anche opposta agli esiti dell'urbanizzazione; una realtà ricca di semplicità, vicina alla natura, amichevole (*friendly*), egualitaria, democratica, nella quale è possibile praticare abitudini di vita sana, anche sotto il profilo morale, e in cui i conflitti, le divergenze di interessi particolari vengono composti, quasi automaticamente, nel perseguimento dell'interesse generale. Quasi in opposizione alla grande città, anonima, fredda, impersonale, tendenzialmente disumanizzante e strumentale, la "comunità" si palesa, dunque, addirittura, quale modello al quale sociologi, urbanisti, architetti potrebbero ispirarsi nella ricerca di forme di vita alternative alla società industriale (Morgan 1942; Morgan 1946; Davis 1947; Nisbet 1953; Fromm 1955; Stein 1960), quasi che la *community*, anche proprio per le sue caratteristiche di "località limitata", potesse considerarsi il paradigma di "città ideale".

Siffatte impostazioni, però, non sguarnite di carica ideologica e di venature prescrittivo-normative nella loro sostanziale idealizzazione del termine "comunità", prestavano il fianco a carenze di rigore scientifico e non semplificavano la consistente molteplicità delle definizioni (Anderson 1961, 15-26; Hillery 1955, 111-123), non riuscendo, in definitiva, a superare l'inafferrabilità del concetto e le difficoltà oggettive di applicazione analitica del medesimo, non di rado indotte da una sorta di "passatismo organicista" od "organicismo passatista", a dir si voglia, nell'utilizzo del termine "comunità", non infrequentemente correlato – come ebbe a notare Gino Germani – ad un «tradizionalismo ideologico» (Germani 1959; Germani 1975) talora sospetto di costituire un terreno culturale legittimante tensioni reazionarie o giustificazioni strumentali a mobilitazioni partecipative di carattere regressivo (Lipset 1959, 1963).

A ciò si aggiunga, sul piano strettamente scientifico, la molteplicità dei rischi nel maneggio di un consimile concetto che, come avvertiva Achille Ardigò agli inizi degli anni Sessanta (Ardigò 1963), andava addirittura controindicato nel suo uso; indicazione, peraltro, corroborata dalla tradizione, soprattutto anglosassone, di ricerche empiriche che sarebbe arrivata ad elencare in un primo momento 94 definizioni (Hillery 1955, 11-123) del termine "comunità", per poi espanderle a 164 (Bell, Newby 1971).

E, peraltro, difficilmente appare possibile sfuggire al problema nell'affrontare il

tema delle politiche istituzionali nel territorio montano perché comunque la comunità per dirla con Robert Ezra Park, «è qualcosa di più di un insieme di persone che occupano un'area più o meno chiaramente determinata. (...) è un insieme di istituzioni. Non sono le persone bensì le istituzioni che in ultima analisi distinguono nettamente le comunità dalle altre costellazioni sociali» (Park, Burgess, Mc Kenzie 1999, 102).

Se, comunque, per sottrarsi al disagio indotto dall'utilizzo di un termine inevitabilmente sfuggente quale "comunità" ci si rifugia nella tradizione dottrinale, forse anche nella dogmatica giuridica, lo stesso termine rinvia ad un *nomen iuris* identificante realtà istituzionali dai contorni definiti. Ma, anche qui ritorna la qualificazione territoriale come costitutiva anche della specificità giuridica di quelle realtà. Sicché si può desumere come, per poter intraprendere un cammino ricognitivo intorno ai nessi, all'intersecarsi nel tempo tra "comunità montane" (nel senso di entità socio-territoriali) e "Comunità Montane" (nel senso di entità istituzionali), alla luce delle "politiche", difficilmente si possa negligenza la dimensione polarizzante e centripeta del "territorio" (nelle sue specificità) come categoria condizionante, se non proprio direttamente determinante, i modelli istituzionali di governo del territorio e le "politiche" che in quel territorio prendono corpo, ma, prima ancora, le morfologie comunitarie che in quel territorio assumono consistenza.

In effetti, quando si insiste sul dato della "qualificazione territoriale" come, per dire così, ontologicamente costitutivo della "comunità" e della "Comunità", ci si può immettere in un orizzonte discorsivo, gravido di nessi teorici interessanti e non scevro di aspetti altamente problematici; l'aggettivazione "montana" riguardo alla Comunità induce a pensare ad una determinazione o a delle determinazioni spaziali in base alla loro qualità, alla loro specificità territoriale. Si tratta, in sostanza, di una *inversione* della modalità con la quale la statualità moderna concepisce, nel senso proprio del concepimento concettuale, lo spazio. Nella statualità moderna lo spazio politico (ed *in primis* lo spazio amministrativo) fagocita, assorbe ed assimila il territorio, uniformizzandolo, omogeneizzandolo, scomponendolo e ricomponendolo secondo le logiche della razionalità burocratica; il territorio viene considerato continuo e ben definito, oggetto di controllo, più o meno centralizzato, attraversato dal monopolio dei mezzi fisici di coercizione (Tilly 1984b, 30).

La "qualificazione territoriale" della comunità e della Comunità innesca un meccanismo inverso, poiché in questo caso è il territorio, *con e nelle* sue specificità, a infondere identità peculiare allo spazio. Nella statualità moderna, invece, lo spazio politico si innesta in un territorio assunto come entità fungibile, mentre nell'uso della qualificazione territoriale, lo spazio politico-amministrativo non dissolve la specificità territoriale, ma, viceversa, è da questa identificata: il territorio dà forma e sostanza allo spazio; lo rende – se si vuole – *luogo*.

Del resto, la statualità moderna e la politica dell'età moderna è all'origine di *rivoluzioni spaziali* che comportano l'impossibilità di una spazialità qualitativamente differenziata; lo spazio diventa dequalificato ed indifferenziato (Galli 2001, 27); «la statualità moderna in sostanza è indifferente allo spazio non perché ne possa pre-

scindere, ma perché ne fa quello che vuole» (Galli 2001, 44). L'artificialità stessa della modernità statale persegue e consegue un "ordine" dello spazio, producendo uno spazio ordinato "orizzontalmente", e, proprio per questo rendendo "senza qualità" le componenti territoriali di quello spazio ordinato (Galli 2001, 46). Ed, in effetti, per dequalificare il territorio, riducendolo a spazio liscio ed uniforme, la modernità procede (e trae, per vero, anche origine) proprio dalla distruzione degli spazi della tradizione, dal superamento delle specificità territoriali in una produzione di innumerevoli linee confinarie artificiali, che costituiscono gli esiti della primazia della politica sullo spazio-territorio: è la prima a determinare il secondo e non già più questo a conservare o ad esibire un'intrinseca politicità. Così, si apre l'orizzonte di quella "uniformità informe", di quello "spazio scientificizzabile" e pienamente disponibile (Galli 2001, 34) tipizzante la statualità moderna, che si pone a premessa dell'*esserci* dell'amministrazione e del suo statuto autoritario, assunto come dato indisponibile e fondante la statualità *tout court* (Mannori, Sordi 2001, 10) e, al contempo, come supporto di quel pensiero omologante, correlato all'egemonia degli artefatti istituzionali disegnati ed innestati dalla statualità moderna e contemporanea nel territorio, (per il tramite, ad esempio, degli insuperati congegni dei "confini amministrativi"), che inchiodano le entità amministrative operanti in quei confini ad essere "territorialmente competenti", in una declinazione dell'avverbio "territorialmente" del tutto formale, in quanto privo, attesa l'artificialità del suo uso, di concreti nessi con la "sostanza", con la realtà peculiare del territorio.

Ma, come ben noto, l'inveramento storico della statualità moderna inculca nei corpi sociali e nelle concrezioni comunitarie processi ancor più profondi; attraverso la ridefinizione omologante degli spazi territoriali si insinua il "progetto" dello Stato moderno: la assunzione del governo della società come oggetto da plasmare e come soggetto ad un potere pervasivo, in continua estensione ed intensione nelle sfere private, nelle mentalità, nelle credenze, e dunque, nelle comunità, in una imperterrita colonizzazione secolare dei mondi vitali (Foucault 1977, Foucault 1984-2001; Schiera 1999). Il "progetto" dello Stato, in quanto progetto della modernità (Galli 1988, 107-132), progressivamente incardinato sull'idea di progresso (Taguieff 2003), financo nelle sue declinazioni utopiche (Gauchet Redeker, 2004), appare inevitabilmente orientato a non lasciare i "territori deboli", o secondari rispetto alla centralità della città politica moderna, ai loro destini di inamovibilità ed in prospettiva di collateralità o di degrado, a non accettarli così come sono, bensì a "terapeutizzarli", tentando di trasformarne i tessuti comunitari.

Ri-concettualizzazione del territorio secondo i canoni della macchina amministrativa dello Stato moderno e ri-modellazione manipolativa ed invasiva dei mondi vitali costitutivi e vivificanti le sedimentazioni comunitarie, si palesano, dunque, come traiettorie nelle quali prende forma il processo moderno di razionalizzazione: un processo che dilaga lungo i nessi cruciali tra il primo e il secondo ambito, tra territorio e comunità, trasformando, quindi, inevitabilmente, le modalità umane e le pratiche comunitarie nel rapportarsi, nel gestire, nell'abitare il territorio; ma, in realtà, mutilandole (Vattimo 1988, 2007, X) in forza di depotenziamenti progressivi

della facoltà di auto-concepire il territorio, di esserne autori diretti, ovvero di viverlo autenticamente. Di qui, la condizione di spaesamento distratto, apatico del cittadino nello spazio uniformizzato dai meccanismi istituzionali; una condizione in cui «la facoltà umana dell'abitare sembra atrofizzata in conseguenza di una vera e propria operazione di lobotomia» (Vattimo 1988, 2007, IX). Una lobotomia, si può aggiungere, che annienta trame di relazioni spaziali, sensi del luogo, linguaggi ed appartenenze congiunte ad un “noi qui”, in favore di riferimenti spaziali più astratti, assoluti ed asettici (La Cecla 2007, 53) sguarniti di ogni empatia con il territorio, che decretano la (definitiva?) espulsione della “mente locale” – come la chiama Franco La Cecla (La Cecla 1993; La Cecla 2007, 85-124) – dal rapporto comunità/ territorio, in funzione del consolidamento della connessione tra razionalizzazione e dominio e della trasformazione del territorio in terreno praticabile per gli interventi di controllo (amministrativo, sanitario, fiscale, di polizia, ecc.) e di disciplinamento sociale (La Cecla 2007, 63-83), nonché per gli intendimenti didascalici dello Stato sull'abitare il territorio, finalizzati ad espungere l'idea di lasciare la comunità a sé stessa nel proprio vivere il territorio, e a radicare, invece, l'imperativo del “prender-si cura” dall'esterno del territorio, progettando le modalità con le quali la comunità ne deve modulare la gestione.

## **2. La montagna come territorio “resistente”**

I mutamenti indotti dalla modernità e dai processi di modernizzazione che hanno interessato le aree montane non hanno investito solo, dunque, gli spazi territoriali, ma hanno anche inciso su sfere socio-culturali e simboliche, sulla dimensione dell'“immaginario”, secondo la nozione proposta, per questo termine, da Charles Taylor, ovvero su «quell'insieme di pratiche, di comprensioni, di saperi impliciti che rendono possibili pratiche comuni ed un senso di legittimità condiviso in modo sufficientemente ampio» (Taylor 2005, 37)<sup>2</sup>. In questo senso, utilizzando il tracciato teorico di Cornelius Castoriadis (Castoriadis 1996, 130 ss.), “la montagna” viene a configurarsi come un “grumo di significati” prodotto da una creazione sociale-storica e psichica, in mutazione continua, di figure/forme/immagini, a partire dal quale è possibile procedere ad una sua tematizzazione nel mondo sociale. E, di volta in volta, siffatta tematizzazione ha assunto i contorni di una realtà descritta come “arretrata”, “periferica”, “marginale”, “emarginata”, “chiusa”, “isolata”, “abbandonata”, “non sviluppata”, ecc., ma, in ogni caso, terapeutizzabile e dunque sussumibile entro le logiche geometrico-egualitarie dello Stato-nazione che concepiscono «lo spazio come una entità omogenea da distribuire ai cittadini» (La Cecla 2009, 53), mortificanti, in definitiva, la possibilità «di pensare spazi che consentano

---

<sup>2</sup> Taylor Charles (2005), *Gli immaginari sociali moderni*, Meltemi, Roma, 2005, 37, cit. in Magatti Mauro (2009), *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Feltrinelli, Milano, 42.

alla comunità di presentarsi con la sua diversità» (La Cecla 2009, 53), proprio perché intrise di una preliminare sfiducia nelle doti dello spazio nel contribuire a una convivenza imperniata sulla contiguità di diversità.

La problematica della razionalizzazione omologante le diversità e le identità territoriali comunitarie, indotta dall'imporsi di concezioni spaziali e di "immaginari" correlati alla logica delle forme istituzionali dello Stato moderno, rinvia ad orizzonti argomentativi di indefinibile complessità e vastità anche in ragione delle progressive trasformazioni delle fisionomie statualistiche; già nei passaggi allo Stato democratico, infatti, le imposizioni autoritative di saperi e di concezioni del territorio solamente funzionali al dominio statualistico e, perciò stesso, avulse dalle peculiarità caratterizzanti le realtà territoriali, tendono ad attenuarsi in forza di un arretramento del potere statale (centrale) che tende – almeno ottativamente e formalmente – ad autolimitarsi in favore della promozione delle forze sociali autonome liberamente strutturate nella società civile (Touraine 1993, 305).

Ma a complicare decisamente le questioni gravitanti intorno all'incidenza delle concezioni recate dai processi di razionalizzazione statualistica dei territori e dei territori differenziati in particolare, come quello montano, sono intervenute macrodinamiche pervasive, in profondità, le giunture e gli scambi reciproci tra tessuti socio-territoriali e sistemi istituzionali. La connotazione territoriale che rinvia alla montagna si rivela resistente a questo disegno uniformizzante e dequalificante indotto dalla modernità statale; la montagna infatti, è da sempre «considerata come un luogo intensamente connotato dalla sua "qualità", generatore di metafore e di immagini collocate in punti tutt'altro che periferici della tradizione culturale non solo occidentale» (Stragà 2003, 25-26)<sup>3</sup>. La montagna insomma esibisce una sua estraneità al progetto che la statualità moderna concepisce per lo spazio territoriale; l'"alterità delle terre alte" (Stragà 2003, 27) appare inidonea al recepimento della pervasiva e dequalificante uniformizzazione statualistica dello spazio, che non a caso, attecchisce in pianura, ove non sussistono deviazioni dal piano orizzontale, dall'uniformità dell'orizzonte, dall'indistinzione del territorio.

Per questo aspetto la montagna si configura come territorio, in senso anche metaforico, "di resistenza" all'irruzione, per il tramite della sedimentazione degli impianti amministrativi, delle categorie giuridico-politiche afferenti al sistema della statualità moderna ed alle sue declinazioni contemporanee; e, al contempo, un territorio più resistente di altri alle invasive incursioni, destrutturanti i tessuti comunitari, immanenti all'erompere del dominio statale. Un territorio "di resistenza" – si dirà – debole e permeabile a fronte della potenza dell'affermazione della statualità che – come ha notato Étienne Balibar con riferimento alla dialettica società/Stato –

---

<sup>3</sup> Stragà Antonio (2003), *Comunità montana. Asimmetrie dell'ospitalità*, in Bonesio Luisa (a cura di) (2003), *La montagna e l'ospitalità. Il mondo alpino tra selvatichezza e accoglienza*, Arianna Editrice, Casalecchio, 2003, 25-43, 25-26. Per un inquadramento generale su questo tema, anche: Bonesio Luisa (1997), *Geofilosofia del paesaggio*, Mimesis, Milano; Stragà Antonio (a cura di) (2000b), *Oltre le vette. Metafore, uomini, luoghi della montagna*, Il Poligrafo, Padova.



impone la sua egemonia, smascherando «“il mito della società civile” autonoma, strutturata indipendentemente dallo Stato» (Balibar 1993, 106). «Lo Stato moderno – scrive Balibar ha dovuto produrre il popolo e attraverso questa produzione stessa (tanto materiale quanto simbolica), costruire la propria modernità (...). Produrre il popolo vuol dire costituire, come pratica istituzionale e come rappresentazione e coscienza, l'*homo rationalis* moderno, cioè una forma di identità individuale nella quale la comunità di riferimento o comunità “ultima” è lo Stato, e non la parentela, la classe o la confessione religiosa”» (Balibar 1993, 106-107).

La razionalità indotta dalla statualità moderna e al contempo costitutiva della medesima si presenta, dunque, come un solvente storico delle entità comunitarie, anche di quelle strutturalmente e densamente conformate in ragione della unicità territoriale, come, appunto, le comunità montane.

Ma per quanto riguarda i territori montani i processi di ridefinizione degli assetti amministrativi di rapporto con il territorio, scaturiti dal pervasivo radicamento del disegno statualistico, incrociano complesse dinamiche storico-istituzionali di lungo periodo, massicciamente gravitanti intorno alla fenomenologia della “autonomia locale”. In questa sorta di faglia storica, infatti, nella quale prende corpo l'incontro/scontro concettuale e politico tra le categorie della autonomia (anche in quanto escrescenza di governo di “luoghi”, di reti di appartenenza, di concretezze relazionali, di comunità latrici di senso) e quelle dello spazio artificiale e liscio proprio della *geometria politica* dello Stato moderno, che persegue lo *svuotamento* dei “luoghi”, ovvero la loro deprivazione qualitativa, funzionale – *inter alia* – alla stabilità dello Stato stesso (Giddens 1990, 28 ss.), viene ad emersione il problema della *differenza territoriale* della montagna come istanza e sostanza legittimante fisionomie istituzionali-amministrative differenziate quali quelle delle Comunità Montane.

Può dunque risultare accreditabile, sotto tal ultimo profilo, la tesi secondo la quale sono indagabili, in quanto questionabili, i nessi (eventuali) tra *specificità territoriali* e *politiche istituzionali* destinate alle morfologie organizzative delle entità istituzionali insistenti sul territorio montano, nella consapevolezza che «le politiche istituzionali si situano legittimamente all'interno del perimetro di studio della *policy analysis*», e che «in una nota tipologia degli anni Sessanta, Theodore Lowi, uno dei padri fondatori di questo settore della scienza politica, aveva già individuato nelle *constituent policies* (ossia, appunto, le politiche che si occupano di disciplinare il *policy making* in quanto tale, di “assegnare i poteri”) un tipo distintivo di interazione tra attori, caratterizzato da specifici contenuti, stili ed obiettivi» (Ferrera 2005, 9-10).

### **3. Dalla “resistenza” all'autonomia: la complessità della scaturigine dell'autonomia locale nell'area alpina**

In questo quadro, le giunture storiche tra le differenze territoriali della montagna e le configurazioni istituzionali-amministrative delle entità destinate al governo locale del territorio montano rimandano ad ambiti tematici di ragguardevole portata

problematica in quanto coinvolgenti – come ha notato Pierangelo Schiera con riguardo all’area alpina – terreni di discussione intrisi di coppie categoriali che trascendono il sistema dell’amministrazione della montagna, poiché riguardanti il generale sistema amministrativo delle autonomie locali, come, ad esempio:

- il rapporto tra centro e periferia;
- il grado di autogoverno ed eterodirezione;
- il rapporto tra concentrazione e decentramento;
- il nesso tra partecipazione ed efficienza;
- il rapporto tra pubblico e privato;
- il rapporto tra economia e cultura.

Questi nuclei di esperienza storica, ma prima ancora di discussione teorica, gravitano attorno al concetto (fondamentale per la riflessione sulla morfogenesi territoriale degli impianti istituzionali locali) di autonomia. Una “autonomia” da intendersi anche come “formula politica” che, poggiando su precisi criteri di identificazione socio-culturale, «consente lo sfruttamento più elevato delle risorse di uomini e mezzi disponibili in una data situazione, mediante il loro utilizzo non puramente strumentale rispetto a *fini esterni* alla situazione stessa, bensì *interni* ad essa, anzi costitutivi della sua intima essenza, e come tali individuati ed elaborati dagli stessi soggetti interessati» (Schiera 1988a, 7).

A partire dalla specificità territoriale, dalla qualificazione peculiare della montagna, dall’uso e dal governo del territorio differenziato appare possibile aprire, allora, l’orizzonte discorsivo sull’autonomia (politico-amministrativa, *in primis*) come tratto, almeno potenzialmente, quasi ontologico, delle comunità montane nel loro divenire Comunità Montane; come tratto anche (e inevitabilmente) correlato alla *identità*, *rectius*, alle *identità*, delle aree montane nelle loro irriducibili differenze come quelle caratterizzanti, ad esempio, l’arco alpino, con le loro tradizioni, le loro peculiarità, le loro “resistenze” (Schiera 1988a, 9).

Un consimile percorso ricognitivo incrocia, peraltro, problematiche di complessa portata.

In primo luogo, la problematica della tensione fra consolidamento dello Stato unitario, accentrato, amministrativo moderno e persistenza di realtà territoriali volte a difendere la propria autonomia; in secondo luogo, la problematica attinente alla discrasia tra omogeneità territoriale (ma anche storico-geografica) dell’area alpina (nel caso specifico), da intendersi anche come “area di civiltà” (Coppola, Schiera 1991), non necessariamente correlata ai processi di modernizzazione, e dimensione spaziale degli Stati nazionali, caratterizzata dalla “soluzione europea” ai problemi del governo della società, soluzione incardinata sul progetto di modernizzazione, sull’eterodirezione (Schiera 1988a, 10), sulla delimitazione artificiale dei confini; in terzo luogo, il fenomeno macropolitico del rapporto centro/periferia, in continua evoluzione, anche proprio lungo l’asse delle Alpi, allorquando, ad esempio, al consolidato paradigma della “perifericità” della montagna subentra quello della zona alpina come “area di cerniera”.