

A conclusione di una lunga ricerca sui boschi e le montagne dell'Italia meridionale di cui mi sto occupando da tempo, non potevo omettere la citazione dell'ultima novità legislativa di settore, la legge n. 158 del 6 ottobre 2017, già ribattezzata nella vulgata giornalistica legge salva borghi, recante "misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni". Anche se gli insiemi dei piccoli Comuni (di popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e dei Comuni montani non coincidono, è pur vero che si sovrappongono ampiamente, poiché la stragrande maggioranza dei 5.544 piccoli Comuni italiani ricade in territori montani. La legge a favore dei piccoli borghi è dunque una legge a favore della montagna.

Di qui il mio interesse a una lettura attenta dei 17 articoli del testo, propiziato da un moto di apprezzamento per il Parlamento della XVII legislatura, riuscito, sia pure allo spirare del suo mandato, a portare a termine il percorso iniziato fin dal lontano 2007 con il primo voto della Camera.

Dichiaro subito la piena condivisione dei principi ispiratori e degli obiettivi. L'intento esplicito è di promuovere e favorire *il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli Comuni*, di promuovere *l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali Comuni*, di tutelare e valorizzare *il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico*. Dunque di porre un argine allo spopolamento delle aree montane e interne che continua ininterrotto da 70 anni. L'encomiabile intento è supportato da una valida motivazione che ben avrebbe figurato in una relazione di accompagnamento alla legge (meno nell'articolato, ché nulla è la sua valenza normativa e prescrittiva): *l'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni*.

La proposizione fondante della legge è che d'ora in avanti i piccoli Comuni potranno ottenere il finanziamento di *investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive*.

Per tale impresa – davvero ciclopica – essi possono contare su un fondo di 10 milioni per il 2017 e di 15 milioni all'anno fino al 2023. Considerando che i residenti nei piccoli Comuni sono quasi 10 milioni, si tratta dunque di un obolo di circa 1 euro a persona (1,5 euro in ciascuno dei sei anni successivi). Il che già mostra l'abisso che separa le buone intenzioni dalla concreta realtà.

Dovranno ovviamente, i Comuni, dimostrare di possedere i requisiti per accedere ai benefici della legge, in primo luogo di avere un numero di residenti che non superi le 5.000 unità. E perché nessuno cada in errore, *i dati concernenti la popolazione dei comuni sono aggiornati* – dice la norma – *ogni tre anni e resi pubblici sulla base delle rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)*.

Stavo per compiacermi della rigorosa precisione del testo: è ovvio che le norme debbano stabilire criteri rigorosi; ovvio che l'ISTAT sia obbligata ad aggiornare le rilevazioni demografiche.

Poi mi è capitato di cliccare sul sito web dell'ANCI e lì ho trovato tutti i dati demografici, Comune per Comune, risultanti da elaborazioni ISTAT aggiornate ogni anno. E mi è sorto il dubbio che qualcuno, negli uffici legislativi parlamentari, voglia far perdere tempo ai laboriosi funzionari dell'Istituto di statistica.

Ma non è l'unica cosa ad avermi sorpreso.

Occorre un decreto ministeriale (i famosi decreti attuativi, la cui mancata emanazione rende da tempo inattuabile la maggior parte delle leggi italiane) per definire i parametri che assicurano l'esistenza dei diversi ulteriori requisiti richiesti dalla norma. E un altro decreto ministeriale per approvare l'elenco dei Comuni "beneficiari". E ancora nuovi decreti, ogni tre anni, per gli aggiornamenti degli elenchi. E ciascuno di questi decreti dovrà passare all'esame preventivo delle

Commissioni parlamentari di Camera e Senato. E finalmente un altro decreto ministeriale, preceduto da innumerevoli concerti e intese, dovrà provvedere alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni. Un piano nazionale per spendere 100 milioni di euro!

Ma non è finita qui: un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri individuerà i progetti da finanziare sulla base del piano e un altro decreto ministeriale ripartirà le risorse.

Per il resto la legge è elencazione di tutto ciò che ora si può fare.

Stato, Regioni ed Enti locali vari *possono* promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali.

Le Regioni *possono* prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici.

I piccoli Comuni *possono* istituire centri multifunzionali per la prestazione di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, e per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale; *possono* individuare zone di particolare pregio nei centri storici, nelle quali realizzare interventi integrati di riqualificazione urbana; *possono* promuovere nel proprio territorio la realizzazione di alberghi diffusi; *possono* adottare misure volte all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastare l'abbandono di terreni e di edifici; *possono* acquisire stazioni ferroviarie disabiliate o case cantoniere della società ANAS spa o il sedime ferroviario dismesso e non recuperabile; *possono* stipulare con le diocesi convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali; *possono* beneficiare delle misure per la diffusione delle infrastrutture in banda ultralarga (qui il Ministro per la semplificazione, la cui sola evocazione è a questo punto un ossimoro, indica le iniziative specifiche che li riguardano); *possono* ancora stipulare convenzioni con le organizzazioni di categoria e con Poste italiane, affidare la gestione dei servizi di tesoreria e di cassa a Poste italiane e promuovere il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta.

Tralascio, per pietà verso chi legge, le ulteriori facoltà concesse dalla nuova norma.

Tuttavia l'aver affrontato, con eroico sprezzo della noia, la lettura del testo fino all'ultimo articolo mi ha consentito qualche imprevista riflessione.

1. E' molto difficile che i piccoli Comuni italiani traggano un significativo beneficio dalla legge, sia per la risibilità degli stanziamenti, sia per la farraginosità delle procedure di accesso. Figuriamoci poi quanto se ne accorgerà l'equilibrio demografico del Paese.
2. E' sorprendente la sproporzione tra la modestia degli interventi attesi e la ridondanza degli strumenti (decreti e piani nazionali) e degli attori (Ministeri, Istituti di Stato, Regioni, ecc.).
3. Sarà per la mia inveterata attitudine a considerare ogni legge come complesso di regole che cittadini e istituzioni sono chiamati a rispettare, ma mi è veramente difficile capire l'utilità di un provvedimento legislativo che si limita a dire ciò che si può fare. Se poi tutto ciò che si può fare (grazie alla legge) lo si poteva fare anche prima (della legge), allora siamo di fronte a un monumento al Superfluo.

Ma anche la piccola legge sui piccoli Comuni può dare un utile insegnamento.

La semplificazione delle norme e dei grovigli burocratici, sogno di ogni cittadino e promessa di ogni parte politica, non potrà mai avvenire in Italia se non cambia radicalmente l'approccio del Legislatore. O meglio, delle direzioni ministeriali, degli uffici legislativi e dei consiglieri di Stato, casta di mandarini nelle cui mani finisce la volontà più o meno riformatrice della politica. La nuova legge sui piccoli Comuni è solo un esempio della mostruosa sedimentazione di norme attraverso le quali Stato, Regioni ed Enti locali esercitano la loro ingerenza nella vita di tutti noi. Norme sempre inutilmente complesse, che si riferiscono a catene di altre norme precedenti e rimandano a serie di provvedimenti successivi, sicché ogni questione resta perennemente irrisolta in una condizione

di continua transizione tra la legge, i decreti che la attuano (o dovrebbero) e la riforma che prima o poi interviene a cambiare l'una e gli altri. Si tratti della regolamentazione degli appalti pubblici, del diritto di edificare, della protezione dell'ambiente o dell'accesso ai diritti individuali, le cose non cambiano.

I numerosi decreti attuativi e i regolamenti ai quali le norme rinviano la disciplina dei dettagli, restano sovente per anni nei cassetti ministeriali, rendendole in larga parte inapplicabili. E le cose peggiorano quando il rinvio è alle legislazioni regionali.

I mandarini della casta sanno come assecondare la politica e raccogliarne gli input, ma sanno pure come farlo introducendo nei testi cavilli che potranno renderli inapplicabili e come rendere possibile che altri mandarini, nella veste di giudici amministrativi, li cassino.

La complessità astrusa di articoli e commi, l'incomprensibilità del burocratese sono per essi ciò che per lo scorpione della nota favola è l'insopprimibile istinto a usare il pungiglione.

I politici – anche i migliori – seguono a rimorchio, non avendo la maggior parte di essi il tempo, né la competenza, né l'interesse a costruire un sistema di regole chiare, essenziali ed efficaci.

Così, da questo perpetuarsi di processi di normazione monchi, incompiuti o in "manutenzione" continua, dalla sedimentazione pluristratificata di norme spesso inutilmente intricate e di complicata applicazione, dal proliferare delle procedure autorizzative e delle relative burocrazie, derivano sempre più incertezza e sfiducia, impraticabilità dei percorsi trasparenti di sviluppo economico. Viene frenato da decenni lo sviluppo del Paese, condannato a crescere meno di ogni altro paese europeo, sia quando le brezze della ripresa spingono in alto l'economia, sia quando le tempeste finanziarie la precipitano.