

**Tab. K - Mutui Cassa DD.PP. concessi alle Comunità Montane ( ripartiti per Regioni ) mln**

|                       | 1992          | 1993         | 1994          | 1995           | 1996           |
|-----------------------|---------------|--------------|---------------|----------------|----------------|
| Piemonte              | 1.005         | 2.175        | 19.413        | 52.965         | 33.895         |
| Valle D'Aosta         | -             | -            | 255           | 2.161          | 600            |
| Liguria               | 558           | 50           | -             | 10.723         | 12.997         |
| Lombardia             | 1.638         | 568          | 9.656         | 13.934         | 29.167         |
| Prov. Aut. di Bolzano | -             | -            | -             | -              | 420-           |
| Prov. Aut. di Trento  | -             | -            | -             | -              | -              |
| Veneto                | -             | 256          | 335           | 2.475          | 293            |
| Friuli Venezia Giulia | 100           | -            | 400           | 816            |                |
| Emilia Romagna        | 1.444         | 451          | 2.957         | 2.830          | 5.890          |
| Toscana               | 1.199         | 658          | 165           | 1.493          | 15.485         |
| Marche                | 1.335         | -            | 925           | 4.068          | 898            |
| Umbria                | 1.600         | 1.738        | 1.859         | 2.285          | 2.358          |
| Lazio                 | 150           | 511          | 125           | 15.887         |                |
| Abruzzo               | 630           | 449          | 405           | 2.613          | 1.923          |
| Molise                | -             | 133          | 200           | 5.704          | 88             |
| Campania              | 1.970         | -            | 1.387         | 2.916          | 464            |
| Puglia                | -             | -            | 1.915         | 1.000          |                |
| Basilicata            | 1.720         | -            | 199           | 1.768          | 125            |
| Calabria              | 550           | 202          | 1.702         | 617            | 200            |
| Sicilia               | -             | -            | -             | -              | -              |
| Sardegna              | 1.576         | 197          | -             | 3.734          |                |
| <b>TOTALI</b>         | <b>15.475</b> | <b>7.388</b> | <b>41.898</b> | <b>127.989</b> | <b>104.803</b> |

Fonte Cassa Depositi e Prestiti - I mutui concessi dall'1/1/1997 al 31/3/1997 ammontano complessivamente a 10.904 milioni di lire.

### Capitolo III - Approfondimenti su tematiche relative alla montagna

#### 3.1. I nuovi scenari per gli interventi per la montagna prospettati dalla Legge 3 aprile 1997, n. 94 sulla riforma del bilancio dello stato\*

Nel predisporre la Relazione 1997 sullo stato della Montagna è opportuno tenere conto della novità rappresentata dalle disposizioni in merito contenute nella legge di riforma del bilancio dello stato, laddove si fa esplicito riferimento agli interventi a favore delle aree montane e al modo con cui organizzarli.

##### 1. Le finalità della normativa

Le disposizioni legislative rilevanti a questo proposito sono l'art. 1, comma 5, e l'art. 6, comma 2, che rispettivamente prevedono:

1.Art. 1, comma 5 : "Il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al Parlamento una relazione, allegata al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, con motivata indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del territorio nazionale, di cui all'art. 1, comma 1 lettera a), del decreto-legge 8 febbraio 1995, n.32, convertito in legge 7 aprile 1995, n.104 e alle aree destinatarie degli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge 20 maggio 1993 n.148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n.236 in conformità della normativa comunitaria, nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza nell'ammontare totale e suddiviso per regioni."

2.Art. 6, Comma 2: "Con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi criteri direttivi di cui al comma 1, sono emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione dei programmi comuni a più amministrazioni, anche mediante la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti autorizzati negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili che disciplinano i programmi comuni. In particolare, nell'emanazione delle norme regolamentari di cui al presente comma, viene data priorità alla revisione delle procedure finanziarie relative ai programmi di intervento nelle aree depresse del paese, nonché a quelle relative ai programmi di intervento nelle aree montane."

Le due disposizioni legislative hanno finalità comuni e finalità specifiche. Tra le prime si segnala l'opportunità di

- identificare nelle aree depresse e nelle aree montane i soggetti destinatari principali della politica economica nazionale di tipo territoriale: a questo proposito si rileva come, mentre la problematica delle aree depresse ha una sua disciplina consolidata anche a seguito della normativa comunitaria, la problematica delle aree montane sembra sia stata in qualche modo surrettiziamente aggiunta alla

---

\* A cura della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione come da integrazione del Programma 1997 a seguito della delibera CIPE del 26 giugno 1997. Hanno collaborato i commissari A. Petretto e G. Pisauro

precedente;

- razionalizzare attraverso meccanismi unificanti gli interventi di sostegno agli investimenti destinati a queste aree indipendentemente dalle amministrazioni. in particolare ministeri, specificatamente interessate a devolvere questi sussidi: l'idea è che, se le aree depresse e le aree montane debbono costituire il riferimento per una uniforme politica territoriale e ambientale, preliminarmente debba essere un processo di disboscamento e compattazione dei provvedimenti da cui derivano i finanziamenti.

Tra le finalità specifiche della prima disposizione si segnala la necessità di:

- pervenire ad una indagine conoscitiva dei flussi di finanziamento agli investimenti destinati alle aree montane (così come per le aree depresse), e non solo alle comunità montane, quali enti locali;

- individuare una logica programmatoria unitaria di questi flussi

- individuare la ripartizione regionale dei flussi con l'intento di perseguire obiettivi di riequilibrio, in relazione ai diversi fabbisogni distribuiti nel territorio nazionale

L'operazione di identificazione e razionalizzazione immaginata da questa disposizione non è certamente facile, dal momento che si tratta di desumere i finanziamenti (diretti e tramite assunzione degli oneri dei mutui) stanziati negli stati di previsione di ministeri, oltre il Ministero degli Interni che prevede uno specifico fondo per gli investimenti delle Comunità Montane. Qualunque legge che decide finanziamenti in conto capitale, ad esempio per la ricostruzione a seguito di un evento calamitoso, dovrebbe essere scrutinata per desumere la quota che va alla montagna. Tale indagine richiede necessariamente del tempo e i risultati della stessa potranno essere oggetto della Relazione del prossimo anno.

Tra le finalità specifiche della seconda disposizione si può mettere in risalto:

- la costituzione di un unico fondo per i finanziamenti degli investimenti nelle aree montane (e nelle aree depresse); il modello è evidentemente quello prefigurato dal fondo nazionale della Montagna istituito con la legge n. 97 del 1994, che dovrebbe essere integrato dai finanziamenti disposti da altre leggi;

- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili che disciplinano i programmi di intervento nelle aree montane (e nelle aree depresse)

Poiché l'intera materia è completamente da sviluppare e gli orientamenti della legge delega da applicare concretamente, si presentano problemi e scenari compositi e in qualche modo alternativi: in particolare occorre analizzare i seguenti aspetti, tra loro collegati:

- la legge 94/97 e l'unificazione dei flussi di stanziamento per la montagna

- Il fondo unico per la montagna come nuova Unità Previsionale di Base

- i criteri di riparto del fondo unico di cui al comma 2 dell'art.6 della legge 94/97

- il ruolo delle regioni e delle autonomie locali

- le leggi regionali sulla montagna

## 2. La legge n. 94 del 1997 sulla riforma del bilancio dello stato e il Fondo Unico per la montagna

Questo importante provvedimento legislativo ha, come è noto, introdotto significative integrazioni alle norme vigenti sulla contabilità pubblica, in particolare la 468/1978 e la 362/1988. Per quanto attiene la revisione della classificazione del bilancio, la legge ha disposto una serie di innovazioni tese ad aumentare la trasparenza e la leggibilità del documento di bilancio, nonché aumentare la capacità decisionale del Parlamento in tema di finanza pubblica. L'intento è quello di riunificare, per quanto possibile, le voci relative agli stanziamenti per finalità comuni in una nuova unità elementare del bilancio, in genere più ampia e più omogenea dell'attuale capitolo di bilancio: l'Unità Previsionale di Base (UPB). Il Parlamento, nell'approvare gli stanziamenti per UPB che individuano aree omogenee di intervento, acquisisce una più specifica consapevolezza di dove interviene e dei motivi che suggeriscono l'intervento.

Nell'agosto di quest'anno è stato approvato il decreto legislativo che attua le disposizioni contenute nella legge 94/97 e sono state individuate e ricostruite per ciascun stato di previsione le UPB, sulle quali si è uniformato il bilancio a legislazione vigente per il 1998. Le nuove UPB sono state individuate e ricostruite attraverso complessi procedimenti di accorpamento e aggregazione all'interno dei ministeri di riferimento, i quali a loro volta sono stati distinti in Centri di Responsabilità, che fungono da unità previsionali di primo livello. Le unità previsionali di secondo livello riprendono la consueta distinzione della spesa in corrente e in conto capitale, mentre quelle di terzo livello si riferiscono ad aggregati che sintetizzano le principali voci del bilancio. In prospettiva è ammissibile che i procedimenti di aggregazione e ricomposizioni per pervenire alle UPB (le unità previsionali di quarto livello) interessino anche più ministeri, quando gli stessi obiettivi della politica finanziaria riguardino più amministrazioni.

A ben vedere un analogo procedimento di aggregazione è sostanzialmente concepito e previsto anche per gli interventi nelle aree montane dall'art. 1, comma 5, della legge 94/97 con la individuazione dei flussi di finanziamento destinati agli investimenti per la montagna e dall'art. 6, comma 2, con le norme regolamentari destinate all'individuazione di un Fondo Unico per la Montagna. Quest'ultimo potrebbe, in prospettiva costituire, una UPB, da inserire nello stato di previsione del "nuovo" Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

In effetti, il fondo nazionale per la Montagna (ex legge 97/1994) ha attualmente originato una UPB presso il Ministero del Bilancio - situata entro il Centro di Responsabilità "Attuazione della programmazione" e denominata Fondo per la Montagna (n. 3.2.1.9) - per la quale, tuttavia, nel bilancio a legislazione vigente 1998 non sono previsti stanziamenti. La nuova e più ampia UPB, cui facciamo riferimento, dovrebbe però riguardare un Fondo, di cui ogni anno il Parlamento fissa lo stanziamento, nel quale debbono convogliare tutti i finanziamenti specifici fissati con varie leggi e ricostruiti con i procedimenti di aggregazione proposti. Le norme regolamentari di cui all'art. 6, comma 2, dovrebbero rendere più agile questa operazione, nel senso che non sono necessarie nuove leggi per procedere all'accorpamento. I criteri di ripartizione del Fondo dovrebbero essere automatici e definiti seguendo le linee della legge 97/1994 istitutiva del Fondo nazionale della montagna.

Rimane aperta la questione se, con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 6 della legge 94/1997, il nuovo fondo debba o meno essere comprensivo anche degli interventi destinati alle aree depresse. Si tratta evidentemente di una opzione politica; sotto il profilo della razionalità delle decisioni finanziarie sarebbe più opportuno unificare, per quanto attiene l'entità degli stanziamenti, le due materie e tenerle invece distinte in sede di ripartizione del Fondo, che assumerebbe così il significato di Fondo nazionale per la politica territoriale. In altre parole, nel ripartire questo, si dovrebbero considerare i fabbisogni specifici delle regioni a seconda dell'estensione relativa della montagna.

D'altra parte, attualmente sono previste svariate UPB che si riferiscono a interventi analoghi a quelli prefigurati per la Montagna, come quelle inserite nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, presso i Centri di Responsabilità "Amministrazione centrale e del Tesoro" e "Ragioneria generale dello Stato" denominate, appunto, Aree Depresse e Difesa del suolo.

### 3. Autonomia regionale e interventi sulla montagna

La costituzione di un Fondo unico per le aree montane (unito o meno con un analogo rivolto alle aree depresse) individua una forma di finanziamento specifico delle regioni, che ha l'effetto di limitare l'autonomia di queste, se i relativi stanziamenti sono trasferimenti e sussidi a destinazione vincolata. Infatti, se e quanto disporre per gli interventi nelle aree in oggetto è una decisione dello stato centrale che prende al momento in cui fissa l'entità dello stanziamento annuale del fondo, anche se i relativi finanziamenti vengono poi ripartiti tra regioni. Queste vedono così perdere o limitare in modo significativo il requisito della certezza dell'ammontare da destinare anno per anno agli interventi territoriali.

In questo particolare momento di transizione della finanza regionale verso un approccio di tipo federale, il criterio prevalente è quello di contenere per quanto possibile la permanenza di trasferimenti a destinazione vincolata. In prospettiva, le fonti di finanziamento (escluso l'indebitamento) delle regioni dovrebbero essere costituite, per la parte corrente:

- dalla nuova autonomia impositiva
- dai trasferimenti dal fondo perequativo, generici, a somma fissa, quindi a destinazione libera, e, per la parte in conto capitale,
- dai contributi agli investimenti indistintamente inseriti nel Fondo per i programmi regionali di sviluppo.

La recente legislazione in tema di decentramento delle competenze e di disegno di uno schema più pronunciato di federalismo fiscale sembra riservare esclusivamente alle regioni compiti di intervento in aree a sviluppo differenziato, come la montagna. In particolare, la L. n.59 del 15.3.1997 (la così detta "Bassanini 1"), all'art.1, comma 2, specifica che siano "...conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà...., tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive

comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato....". Un'assegnazione così esplicita di funzioni generali di promozione delle aree interne alle regioni sembrerebbe mal conciliarsi con l'esistenza di un fondo vincolato per interventi nelle aree montane, anche in presenza di una ripartizione regionale di tale fondo. D'altra parte, la stessa Bassanini 1 prevede, quali deroghe a questo principio generale, i compiti di rilievo nazionale del sistema della protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente....." (art. 1, comma 4). Se la promozione dello sviluppo delle montagne sia un compito di rilievo nazionale, generatore di significativi effetti di traboccamento, tale da richiedere un esplicito coinvolgimento dello Stato attraverso la costituzione di un fondo vincolato per il finanziamento degli investimenti, è materia che crediamo meriti una specifica e approfondita discussione.

Al riguardo, la normativa scaturente dalla legge di accompagnamento alla L. F. 1997 (L. n. 662/96 art. 3 commi 144-149) fissa principi per il finanziamento corrente delle regioni alla base dei quali c'è l'idea di mantenere per il solo Fondo Sanitario Nazionale (e per una quota prefissata del gettito della nuova Imposta Regionale sulle Attività Produttive) una destinazione vincolata, onde consentire di soddisfare l'esigenza primaria di garantire una prestazione sufficientemente uniforme nel territorio nazionale dei servizi sanitari fondamentali. Un'esigenza di uniformità di questo tipo sembra meno evidente per le aree montane e per le aree depresse, per cui non parrebbe, in linea di principio, opportuno limitare le decisioni programmatiche delle regioni nel campo degli interventi territoriali.

Questo però comporterebbe un classico "conflitto di federalismo fiscale" in quanto significherebbe che le regioni dovrebbero trovare nelle entrate generali - in particolare nell'autonomia impositiva, opportunamente integrata, e nei contributi generici in conto capitale (nonché nell'indebitamento) - la fonte del finanziamento degli investimenti nelle aree montane, con la conseguenza, di togliere al Parlamento nazionale la facoltà di destinare a tali aree specifici interventi e di fissarne, di volta in volta, l'ammontare.

Un ruolo decisivo per gettare luce su tali questioni istituzionali è svolto dai programmi regionali di sviluppo, e dalle parti di essi dedicata alla montagna, nonché dai piani regionali per la montagna. Dall'analisi di quelli predisposti dalle regioni più sensibili alla politica territoriale, come la Toscana e l'Emilia Romagna, sembra proprio emergere che l'obiettivo di attuare una diversificazione normativa in grado di cogliere le specificità del sistema territoriale della montagna e le sue diversità rispetto alla realtà della pianura possa trovare in questi documenti la sede più opportuna. In altre parole, solo a livello regionale sembra possibile distinguere nel territorio quelle aree la cui caratterizzazione montana si colleghi o meno con uno sviluppo economico arretrato e con forme di degrado ambientale, si accompagni o meno con il fenomeno turistico, sia più o meno assistita da una rete di servizi sociali, culturali e produttivi, e quindi individuare quelle aree subregionali legittimamente destinatarie di specifici interventi.

### **3.2. RICERCA SCIENTIFICA-TECNOLOGICA IN MONTAGNA. ISTITUTO NAZIONALE DI RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA SULLA MONTAGNA (art.5, comma 4 L.266/97)**

Le montagne sono la sorgente di quasi l'80% dell'acqua dolce disponibile sulla Terra. Le notevoli variazioni di altitudine favoriscono l'esistenza di ecosistemi diversi ed unici. L'isolamento delle popolazioni montane ha determinato lo sviluppo di caratteristiche culturali profondamente radicate dipendenti dal fragile equilibrio con l'ambiente nel quale vivono.

Le Alpi, ad esempio, abitate stabilmente da 11,2 milioni di persone, coprono una superficie di circa 180.000 km<sup>2</sup> suddivisa fra stati nazionali, 43 regioni e 5.800 comuni. Per la particolarità unica della loro natura e cultura, le Alpi sono diventate nel cuore del continente europeo uno spazio vitale, economico e ricreativo di importanza globale.

Secondo la definizione ISTAT, per "zona altimetrica di montagna si intende di regola il territorio italiano caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare".

Sulla base di questa classificazione, la superficie montana è pari al 54,26% dell'intero territorio nazionale italiano, comprende 3525 Comuni montani, altri 669 Comuni parzialmente Comuni montani ed ospita una popolazione residente di 10.495.933 abitanti (dati al 31/12/1994).

Utilizzando un concetto di montagna meno restrittivo, sulla base della legge 1102 del 1971, a partire dal 1972 sono state costituite le Comunità Montane, che hanno competenza su un territorio complessivo pari al 57,5% di quello nazionale, pur escludendo la Sicilia (le Comunità Montane in questa regione sono state soppresse nel 1986).

L'estensione e la complessità dei problemi attuali legati alla montagna a livello regionale, continentale e mondiale impongono perciò scelte rapide ed al tempo stesso efficaci.

La cooperazione transfrontaliera ed interdisciplinare delle istituzioni attive nella ricerca scientifica e nella politica montana si rivela scelta obbligatoria per il futuro, anche e soprattutto nel contesto del processo di integrazione europea.

Attualmente la gran parte delle ricerche sulla montagna sono concentrate sulle Alpi e sono di conseguenza orientate verso la soluzione di problematiche di interesse locale. La ricerca, in generale, dovrebbe anche contribuire ad avviare o completare una serie di iniziative a livello più vasto di cui ne sono esempio il progetto Ev-K2-CNR in Himalaya e la base CNR nelle Svalbard vicini al Polo Nord.

#### **2. La ricerca scientifica e tecnologica nelle regioni alpine**

Considerando l'orientamento della ricerca alpina e tenendo in considerazione la necessità di collaborazione interdisciplinare e transfrontaliera, gli sforzi attualmente intrapresi per la soluzione dei problemi dell'arco alpino e appenninico possono essere sintetizzati in tre ambiti diversi:

- ricerca di base relativa alle problematiche riguardanti l'evoluzione e la dinamica dei sistemi ecologici montani. Le ricerche devono di conseguenza essere interdisciplinari per contribuire, previo coordinamento delle priorità, allo sviluppo delle teorie basilari dell'ecologia alpina e alla creazione di modelli;

- ricerca orientata verso i problemi esistenti, cioè verso i bisogni delle popolazioni alpine. Occorre identificare ed integrare sin nelle prime fasi delle ricerche le necessità dei responsabili politici ed amministrativi ai quali sono destinati i risultati delle ricerche stesse.

- divulgazione dei risultati scientifici inglobandoli in un discorso politico, nell'esecuzione del diritto (fasi decisionali) e nell'azione pratica. Per ottenere questo risultato occorre presentare ai destinatari i risultati in modo comprensibile e sintetico, ovviando con nuove vie di comunicazione l'attuale limite dei mass-media.

Il raggiungimento degli obiettivi finali collegati alle singole attività di ricerca è inoltre legato alla realizzazione di alcune condizioni quadro:

- Osservazioni a lungo termine sulla dinamica degli ambienti montani, la diversità biologica e i processi socio-culturali ed economici:

- Armonizzazione e standardizzazione dei metodi di ricerca (per esempio, le analisi chimiche, le valutazioni politiche, le analisi delle economie regionali, ecc.);

- Studio di casi regionali per poter considerare a fondo le diversità politiche, culturali, economiche ed ambientali dell'arco alpino ed appenninico e delle strutture locali e regionali collegate;

- Controllo dell'esito finale, chiedendo alla ricerca metodi nuovi per il controllo dell'esito legato anche ai provvedimenti politici attuati o in corso di attuazione.

Nella maggior parte dei paesi alpini, la ricerca sulla montagna ha una ricca tradizione ed un importante potenziale legato soprattutto ai gruppi di ricerca provenienti da discipline diverse che affrontano problematiche di particolare importanza per la regione alpina. Diverse scuole superiori, università ed enti di ricerca hanno fissato priorità nel campo delle problematiche della ricerca alpina, o sono in procinto di farlo (Innsbruck, Grenoble, Zurigo, Berna). In Austria si prevede a breve la creazione di un Istituto dedicato alla ricerca alpina. In Svizzera nei programmi nazionali di ricerca (PNR) e nel Programma Prioritario Ambiente (PPA) sono incluse le problematiche concernenti la regione alpina.

All'interno della Convenzione delle Alpi, promossa dall'Unione Europea e in via di ratifica da parte dei Paesi Europei alpini, è prevista la creazione di un Sistema di Osservazione delle Alpi (SOIA) che ha come funzione principale il raggruppamento dei dati ed informazioni necessarie alle valutazioni omogenee della situazione ambientale e socio-economica della regione alpina.

Numerosi progetti di ricerca vengono condotti e coordinati anche da Istituzioni che, pur essendo esterne agli enti di ricerca ed alle scuole superiori sono spesso fortemente ancorate nelle realtà locali.

A titolo di esempio si possono citare alcuni casi:

- CIPRA (Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi), organizzazione non governativa che raggruppa le associazioni e le organizzazioni di sette paesi alpini, con sede a Vaduz, Liechtenstein.

- ICALPE (Centro Internazionale per l'Ambiente Alpino) che si occupa della coordinazione di progetti sull'ecologia alpina, con sede in Francia;

- Accademia Europea di Bolzano attiva nel campo della ricerca ecologica applicata, l'istruzione ed il perfezionamento delle problematiche alpine a livello post-universitario, la consulenza ed i servizi scientifici, come pure l'informazione e le pubbliche relazioni;
- Centro di Ecologia Alpina a Viote del Monte Bondone, Trento, caratterizzato da una attività di promozione, coordinazione e realizzazione di progetti locali e transfrontalieri riguardanti la comunità dell'Arge Alp (Alpi centro-occidentali);
- Istituto di Ricerca Alpina a Garmisch, Germania, che si autofinanzia al 100% attraverso i suoi progetti.

### 3 Situazione della ricerca alpina in Italia

In Italia l'assenza di una politica di coordinamento delle diverse attività della ricerca scientifica sulla montagna, di scelta e di indirizzo degli obiettivi e l'estrema pluralità delle fonti di finanziamento, hanno creato una frammentazione e talvolta una duplicazione delle ricerche che ha portato spesso a risultati limitati, non adeguati alle risorse impiegate, ed alla dispersione di fondi e conoscenze.

In altri casi, gli strumenti finanziari disponibili, non efficacemente attivati e pubblicizzati, vengono solo parzialmente utilizzati.

La consapevolezza delle difficoltà oggettive da eliminare per comunicare e scambiare le conoscenze e le esperienze acquisite nelle diverse discipline scientifiche deve perciò portare ad una valorizzazione e ad una ottimizzazione delle stesse per il benessere, lo sviluppo e la conservazione delle regioni montane.

Solo grazie ad una informazione mirata quanto efficace, coloro i quali possono e devono prendere decisioni a livello locale, regionale e globale possono accedere ai risultati scientifici di cui hanno bisogno.

I responsabili delle ricerche devono quindi essere incaricati e messi in condizione di rendere disponibili e di diffondere i risultati e le conoscenze acquisite.

Considerando l'attuale tendenza demografica ed economica che vede un progressivo invecchiamento ed impoverimento della popolazione montana, con conseguente abbandono di estesi territori produttivi, emerge chiaramente la necessità di disporre di dati aggiornati sullo stato ed utilizzo di una parte così rilevante del territorio nazionale, per consentire l'elaborazione di una adeguata politica di sviluppo sostenibile in grado di interrompere il trend negativo in atto.

La raccolta di informazioni più completa ad oggi disponibile è probabilmente la Carta della Montagna, pubblicazione edita nell'ormai lontano 1976 dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e composta da un Atlante, con una dettagliata cartografia, e da volumi monografici sulle singole regioni che descrivono: dissesto idrogeologico, opere idrauliche e idraulico-forestali, utilizzazione del suolo, infrastrutture, dinamica demografica, risorse naturalistiche e vincoli idrogeologici.

Notizie più recenti sono invece riportate, in forma frammentaria, nelle pubblicazioni editate a cura del CNEL, che assieme all'UNCEM (Unione Nazionale Comunità Enti Montani) lo scorso anno ha promossa la prima conferenza nazionale sulla montagna, del CNR, di altri Enti ed

Istituzioni, anche sovranazionali, pubblici e privati, che a vario titolo si occupano dei diversi aspetti della interazione uomo-montagna: dagli studi di monitoraggio ambientale alle valutazioni socio-economiche, dalle ricerche biomediche alle innovazioni tecnologiche, dalla programmazione della gestione del territorio allo sviluppo di aree di tutela, ecc.

Si pone dunque l'esigenza di creare un punto di aggregazione per tutte queste informazioni, che possa agire innanzi tutto da centro di servizio/banca dati, possa diffondere le informazioni, formulare proposte di ricerca ed infine svolgere un'azione di formazione.

#### 4. L'Istituto Nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica

Il neo Istituto ( art. 2 comma 4 L. 266/97) coordinerà lo scambio di opinioni e di informazioni tra i ricercatori e si occuperà delle condizioni multidisciplinari tra i vari progetti di ricerca, della cooperazione transfrontaliera per lo sviluppo di relazioni con altri paesi interessati da problematiche simili, della consulenza a livello politico e della divulgazione dei risultati tra il pubblico interessato.

In particolare l'Istituto sarà caratterizzato dalle seguenti attività.

- attuare progetti di sviluppo e di ricerca nel rispetto dell'uomo e della natura;
- incoraggiare la diffusione dei risultati scientifici;
- facilitare la cooperazione e lo scambio di ricerche e studi;
- cooperare per l'affermazione di una politica di ricerca alpina italiana ed europea;
- operare al fine di migliorare in favore degli abitanti e dei fruitori occasionali della montagna la qualità di vita e del lavoro;
- fornire supporto conoscitivo alle amministrazioni, enti ed organismi pubblici e privati;
- suscitare ed incoraggiare misure razionali e compatibili di protezione della natura e del paesaggio montano;
- contribuire a ridurre efficacemente e durevolmente i rischi ed il degrado ambientale
- incoraggiare lo sviluppo di una coscienza alpina globale all'interno ed all'esterno delle Alpi ed Appennini.

Per raggiungere questi obiettivi, l'Istituto opererà attraverso:

- partecipazione a promozione di studi e ricerche;
- reti multimediali di informazione;
- corsi di formazione e di aggiornamento.

**3.3. Riordino delle Comunità montane:** stato di attuazione della Legge 142/90 e conseguenze per l'attuazione della Legge 97/94

Relativamente al 1996 non vi è stata alcuna novità. Solamente la Liguria ha ridelimitato nel 1996 le Comunità montane ai sensi della legge 142/90 per cui rimangono 11 le Regioni che hanno applicato la legge in questo campo. Si riporta per conoscenza la tabella inerente le Regioni che hanno attuato tale riordino ai sensi dell'art. 61 e 28 della legge 142/90 già pubblicata nella relazione precedente.

Leggi regionali di attuazione dell'art. 61 della Legge 142/90

(in ordine di data)

| Regioni        | Leggi                                                                        | Num. Comunità montane |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Piemonte       | 18/6/1992, n.28<br>successivamente modificata<br>con L.R. del 9/10/95, n. 72 | 43                    |
| Veneto         | 3/7/1992, n. 19                                                              | 19                    |
| Toscana        | 18/8/1992, n. 39                                                             | 18                    |
| Lombardia      | 9/4/1993, n. 13                                                              | 30                    |
| Emilia Romagna | 5/1/1993, n.1<br>successivamente modificata<br>con L.R. 11/5/1993, n. 24     | 17                    |
| Basilicata     | 17/2/1993, n. 9                                                              | 14                    |
| Valle d'Aosta  | 6/5/1994, n. 16                                                              | 16                    |
| Campania       | 1/9/1994, n. 31                                                              | 27                    |
| Abruzzo        | 6/12/1994, n. 92                                                             | 19                    |
| Marche         | 16/1/1995, n. 12                                                             | 13                    |
| Liguria        | 19/4/1996, n. 20                                                             | 19                    |

**3.4. LE COMUNITA' MONTANE E I SERVIZI AI COMUNI** (Estratto di una ricerca effettuata dalla Società Eurema e Uncem presentata il 22 marzo 1997 al Convegno di Parma).

Premessa metodologica.

La società Eurema e l'Uncem nazionale hanno predisposto nel mese di Agosto 1995 un questionario che è stato inviato successivamente 350 Comunità montane italiane.

Il questionario, ha lo scopo di mettere in evidenza quali funzioni le Comunità montane svolgono per tutti o parte dei Comuni che ne fanno parte.

Sono stati suddivisi tali servizi in tre aree:

1) Area dei servizi tecnici e amministrativi all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Ufficio contabilità associato (ex d.leg.vo 77/95)
- - I.C.I e tributi locali
- - Ufficio statistico associato (ex d.leg.vo 322/89)
- - Polizia municipale
- - Ufficio tecnico urbanistico ed edilizio
- - Ufficio tecnico lavori pubblici e progettazione
- - Catasto

2) Area dei servizi sociali e alla persona all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Asili nido
- - Servizi sociali
- - Mense scolastiche
- - Trasporto scolastico
- - Musei, biblioteche, beni ed attività culturali
- - Lavori socialmente utili

3) Area servizi per il territorio all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Mercati e fiere
- - Piani e esercizi commerciali
- - Trasporti pubblici locali

- - Protezione civile
- - Raccolta Rsu
- - Gestione smaltimento Rsu
- - Depurazione
- - Acquedotti
- - Promozione turistica ed agriturismo
- - Viabilità

Oltre ai seguenti servizi e funzioni individuate direttamente nel questionario si è data la possibilità di far presente all'interno delle singole aree altre funzioni gestite dalle Comunità montane e non elencate.

Le risposte "altro" sono state analizzate una ad una. Alcune, le maggiormente assimilabili a quelle specificate, sono state inserite nelle tipologie già previste nel questionario ampliandone talvolta l'oggetto, per altre sono state create nuove tipologie che le raccolgono.

I tempi di realizzazione della ricerca.

Come precedentemente specificato il questionario è stato inviato alle Comunità montane alla metà del mese di Agosto 1996.

A seguito di tale invio i questionari sono ritornati compilati dalla fine del mese di agosto e, dopo alcuni solleciti, fino alla fine del mese di settembre.

Complessivamente su 350 Comunità montane presenti sul territorio nazionale hanno risposto al seguente questionario 262 enti. pari al 74.85%.

La tabella seguente mostra il numero degli enti per ciascuna regione e quanti hanno risposto per singola regione con relativa percentuale.

Questo risultato permette di considerare i dati qui riportati assai significativi e tali da rappresentare un quadro qualitativo e quantitativo aggiornato e completo delle funzioni e dei servizi svolti dalle Comunità montane per i singoli comuni.

Tabella n.1: Comunità montane che hanno risposto al questionario per regione e area geografica di appartenenza.

| Regione               | n. C.M. | n. C.M.<br>che hanno risposto | %    |
|-----------------------|---------|-------------------------------|------|
| Valle d'Aosta         | 8       | 8                             | 100  |
| Piemonte              | 46      | 39                            | 84,7 |
| Liguria               | 19      | 18                            | 94,7 |
| Lombardia             | 30      | 18                            | 60,0 |
| Totale Nord Ovest     | 103     | 83                            | 80,6 |
| Trentino Alto Adige   | 19      | 15                            | 78,9 |
| Veneto                | 19      | 15                            | 78,9 |
| Friuli Venezia Giulia | 10      | 9                             | 90,0 |
| Emilia Romagna        | 17      | 11                            | 64,7 |
| Totale Nord Est       | 65      | 50                            | 76,9 |
| Toscana               | 18      | 15                            | 83,3 |
| Marche                | 13      | 10                            | 76,9 |
| Umbria                | 9       | 7                             | 77,8 |
| Lazio                 | 17      | 8                             | 47,1 |
| Totale Centro         | 57      | 40                            | 70,1 |
| Abruzzo               | 19      | 17                            | 89,5 |
| Molise                | 10      | 8                             | 80,0 |
| Campania              | 27      | 18                            | 66,7 |
| Basilicata            | 14      | 11                            | 78,6 |
| Puglia                | 5       | 4                             | 80,0 |
| Calabria              | 25      | 15                            | 60,0 |
| Totale Meridione      | 100     | 73                            | 73,0 |

|                 |     |     |      |
|-----------------|-----|-----|------|
| Sardegna        | 25  | 16  | 64.0 |
| Totale Generale | 350 | 262 | 74.8 |

Analisi della struttura delle Comunità montane: un'Italia a due volti.

La struttura di una Comunità montana non è cosa indifferente rispetto alle funzioni che la stessa svolge per conto dei Comuni.

La tabella seguente ci mostra la "Comunità montana media" secondo i dati delle 262 Comunità montane che hanno risposto ai questionati.

Tabella n.2: Caratteristiche della Comunità montana media per aree geografiche

|                | Totale | Italia Occidentale | Nord-Italia Orientale | Nord-Italia Centrale | Italia Meridionale | Sardegna |
|----------------|--------|--------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|----------|
| Sup.montana    | 42.573 | 29.253             | 25.774                | 49.560               | 43.517             | 68.961   |
| Sup.totale     | 46.921 | 30.061             | 26.771                | 58.940               | 50.845             | 71.736   |
| Pop.montana    | 27.006 | 21.538             | 12.890                | 33.879               | 29.936             | 36.732   |
| Pop.totale     | 36.147 | 25.506             | 17.245                | 48.661               | 44.932             | 38.548   |
| N° Comuni      | 11     | 13                 | 7                     | 9                    | 12                 | 9        |
| N.C.<1000      | 3      | 7                  | 2                     | 2                    | 3                  | 2        |
| N.C. 1001-3000 | 4      | 4                  | 3                     | 4                    | 5                  | 4        |
| N.C. 3001-5000 | 1      | 1                  | 1                     | 1                    | 2                  | 2        |
| N.C. >5000     | 1      | 1                  | 1                     | 2                    | 2                  | 1        |

Dal quadro emerge una diversa struttura delle Comunità montane. La Comunità montana del Nord è mediamente più piccola sia per estensione che per popolazione residente rispetto a quella del centro e del sud. Anche se è da rilevare che vi è una differenza significativa tra le Comunità montane del Nord-Est e quelle del Nord Ovest in termini sia di popolazione residente (12.890 la popolazione montana residente nelle C.M. del Nord Est rispetto 21.538 di quella del Nord Ovest) ed in modo minore di estensione territoriale.

Le difformità evidenziate tra Nord e Centro Sud sono quasi sicuramente dovute ad una diversa conformazione geomorfologica e ad una differente struttura amministrativa. Quest'ultimo aspetto

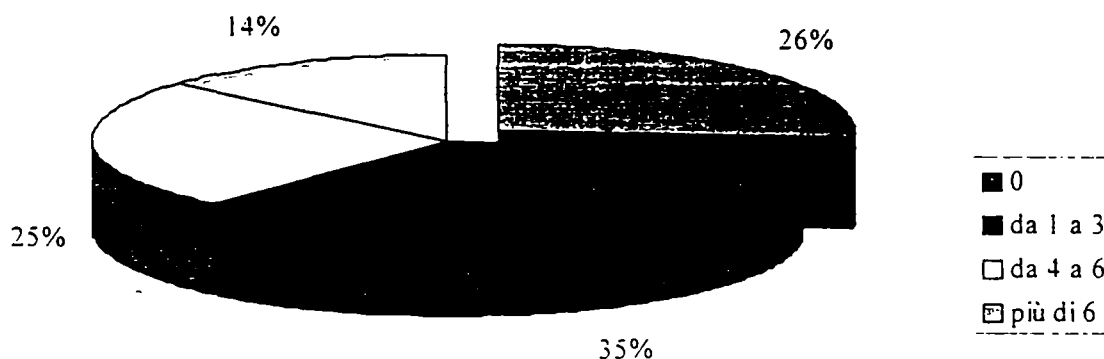
emerge con chiarezza nella distribuzione delle amministrazioni comunali all'interno dell'ente. Infatti il N.O. si caratterizza per un alto numero di Comuni che compongono la Comunità montana (13) ma tali amministrazioni sono in gran parte piccolissime (più del 50% al di sotto dei mille abitanti) e soltanto una supera i 5.000 abitanti. Tale frammentazione amministrativa appare meno marcata nel N.E. anche se le dimensioni delle Comunità montane in tale area geografica sono di gran lunga le più ridotte.

Si nota, inoltre, che la Comunità montana del Centro e del Sud comprende mediamente un numero maggiore di Comuni o comunque di territorio e di popolazione non montana.

#### La gestione dei servizi - analisi quantitativa

E' stata presa in esame, in primo luogo, la gestione dei servizi per conto dei Comuni sotto il profilo quantitativo.

Grafico 1: Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane



Il

grafico mostra con chiarezza che il 74% delle Comunità montane sono impegnate nella gestione di servizi sovracomunali.

Infatti solo il 26% delle Comunità montane non gestisce nessun servizio per conto dei Comuni, mentre delle restanti il 35% gestisce da 1 a 3 servizi, il 25% da 4 a 6 servizi e il 14% addirittura più di 6 servizi.

In questo senso la Comunità montana si è in questi anni ritagliata un ruolo di gestione di servizi comunali, che la pone all'attenzione del legislatore, delle forze politiche e degli studiosi dell'organizzazione degli enti locali, come l'interlocutore principale al quale affidare il difficile compito di dare una risposta, almeno nei territori montani, alla polverizzazione amministrativa. Dove non sono riuscite le previsioni legislative della 142/90 sull'unione dei Comuni, la Comunità montana può rappresentare una soluzione.

Si deve però rilevare che, da una stratificazione dei dati per area geografica, il quadro che emerge è assai differenziato all'interno del paese.