

Risultano separati, diversamente dalle tabelle A e B, i contributi ordinari e consolidati. Ciò per evidenziare il peso dei due fondi sul totale dei trasferimenti erariali.

Si precisa che gli importi indicati nelle citate tabelle E e F, relativi al fondo ordinario e consolidato, sono inferiori a quelli indicati nelle tabelle A e B perché, come già evidenziato, in queste ultime tabelle sono riportate le dotazioni di competenza dei capitoli 1601 e 1603 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero che comprendono anche le spettanze delle comunità montane situate nelle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia alle quali questo Ministero non eroga più i contributi ordinari rispettivamente dal 1995 e dal 1997 per i motivi già esposti.

TABELLA "E"

TRASFERIMENTI ALLE COMUNITÀ MONTANE ANNO 1997

REGIONE	FONDO NAZIONALE INVESTIMENTI	FONDO ORDINARIO	FONDO CONSOLIDATO	TOTALE
PIEMONTE	499.129.800	17.023.033.121	2.207.029.794	19.729.192.715
LOMBARDIA	612.053.500	18.663.116.925	2.438.393.564	21.713.563.989
PROVINCIA DI BOLZANO	273.548.700	-	-	273.548.700
PROVINCIA DI TRENTO	285.843.000	-	-	285.843.000
VENETO	252.402.900	7.919.208.089	825.470.114	8.997.081.103
LIGURIA	208.334.700	7.712.873.359	1.008.070.122	8.929.278.181
EMILIA ROMAGNA	294.793.800	7.289.904.138	628.971.117	8.213.669.055
TOSCANA	339.178.800	8.272.211.733	1.791.808.201	10.403.198.734
UMBRIA	262.976.200	7.058.326.832	1.905.652.821	9.226.955.853
MARCHE	218.104.700	6.014.286.080	1.600.119.057	7.832.509.837
LAZIO	358.898.700	10.850.631.765	1.618.172.588	12.827.703.053
ABRUZZO	286.088.900	9.271.586.345	1.697.698.935	11.255.374.180
MOLISE	134.634.400	4.574.534.692	2.478.741.006	7.187.910.098
CAMPANIA	399.638.700	13.185.160.231	28.400.966.820	41.985.765.751
PUGLIA	163.639.900	4.447.077.609	2.545.389.175	7.156.106.684
BASILICATA	260.226.500	7.193.983.884	6.228.106.502	13.682.316.886
CALABRIA	454.506.100	13.729.159.794	15.857.455.656	30.041.121.550
SICILIA	397.283.700	8.875.435.557	253.763.994	9.526.483.251
SARDEGNA	606.717.000	13.853.582.511	1.086.355.173	15.546.654.684
TOTALE NAZIONALE	6.308.000.000	165.934.112.665	72.572.164.639	244.814.277.304

TABELLA "F"

TRASFERIMENTI ALLE COMUNITÀ MONTANE ANNO 1998

REGIONE	FONDO NAZIONALE INVESTIMENTI	FONDO ORDINARIO	FONDO CONSOLIDATO	TOTALE
PIEMONTE	805.805.600	17.301.449.941	2.207.029.794	20.314.285.335
LOMBARDIA	992.637.600	19.161.432.354	2.438.393.564	22.592.463.518
PROVINCIA DI BOLZANO	443.557.000	-	-	443.557.000
PROVINCIA DI TRENTO	401.443.300	-	-	401.443.300
VENETO	406.196.800	8.078.998.349	825.470.114	9.310.665.263
LIGURIA	335.882.000	7.857.203.071	1.008.070.122	9.201.155.193
EMILIA ROMAGNA	477.913.700	7.437.473.795	628.971.117	8.544.358.612
TOSCANA	562.422.300	8.462.764.670	1.791.808.201	10.816.995.171
UMBRIA	427.508.200	7.219.349.617	1.905.652.821	9.552.510.638
MARCHE	352.540.600	6.139.916.555	1.600.119.057	8.092.576.212
LAZIO	581.019.400	11.109.007.145	1.618.172.588	13.308.199.133
ABRUZZO	460.968.200	9.427.843.761	1.697.698.935	11.586.510.896
MOLISE	218.346.100	4.653.710.816	2.478.741.006	7.350.797.922
CAMPANIA	650.089.200	13.486.957.190	28.400.966.820	42.538.013.210
PUGLIA	258.059.500	4.548.222.330	2.545.389.175	7.351.671.005
BASILICATA	420.703.300	7.336.509.142	6.228.106.502	13.985.318.944
CALABRIA	740.896.500	14.044.820.024	15.857.455.656	30.643.172.180
SICILIA	635.439.000	9.124.139.006	253.763.994	10.013.342.000
SARDEGNA	991.571.700	14.159.314.893	1.086.355.173	16.237.241.766
TOTALE NAZIONALE	10.163.000.000	169.549.112.659	72.572.164.639	252.284.277.298

2.2 Contributi aggiuntivi per la montagna provenienti dalla nuova legge per la montagna

Tab. I - Stanziamenti per l'attuazione della legge

Situazione a legislazione vigente Amministrazioni varie (art. 25 co. 1 L.97/1994) (mld)

1994	1995	1996	1997	1998
20	28,5	34	0	0

Fonte: CTIM

I fondi per il 1994 sono stati impegnati per l'attuazione del Sistema Informativo per la Montagna e per ricerche sulle tematiche montane. I fondi per il 1995 e il 1996 saranno nella quasi totalità utilizzati per il summenzionato progetto SIM, per il progetto della Pubblica Istruzione relativo alle scuole comprensive, per il progetto dell'ISTAT relativo alla realizzazione di un Atlante statistico informatizzato della montagna (Comuni e Comunità Montane) e per ricerche su tematiche montane (vedi paragrafi specifici successivi).

Nel 1997 e nel 1998 non vi è stato alcun finanziamento a favore delle Amministrazioni Centrali.

Tab. J - Fondo nazionale per la Montagna (presso il Min. del Bilancio e della P.E.)

(art. 25 co. 2 L.97/1994) mld

1995	1996	1997	1998
50	300	150	100

Per il riparto alle Regioni già effettuato dal CIPE per gli anni 1997 e 1998 si rimanda ad un paragrafo specifico successivo.

Nella finanziaria '98 alla tabella B (Fondo speciale di conto capitale) sono accantonati i seguenti finanziamenti in miliardi di lire.

	1999	2000
Fondo per la montagna	50	50
Interventi Comunità montane (riuniti di impegno)	20	30

È necessaria una legge per attivare i sopracitati finanziamenti.

2.3 Mutui concessi dalla CC.DD.PP. alle Comunità Montane

In questo paragrafo vengono riportati i mutui concessi alla Cassa Depositi e Prestiti alle Comunità Montane, ripartiti per Regione (tab. K). Si noti che nel 1995 e nel 1996 questa forma di finanziamento è diventata più rilevante in quanto le C.M. hanno subito minori restrizioni nell'accesso al credito.

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

	1994	1995	1996	1997
Piemonte	19.413	52.965	33.895	35.072
Valle d'Aosta	255	2.161	600	3.333
Liguria	-	10.723	12.997	2.038
Lombardia	9.656	13.934	29.167	3.002
Prov. Aut. di Bolzano	-	-	420	980
Prov. Aut. di Trento	-	-	-	-
Veneto	335	2.475	293	2.086
Friuli Venezia Giulia	400	816		850
Emilia Romagna	2.957	2.830	5.890	4.270
Toscana	165	1.493	15.485	3.442
Marche	925	4.068	898	1.822
Umbria	1.859	2.285	2.358	1.600
Lazio	125	15.887		5.509
Abruzzo	405	2.613	1.923	5.438
Molise	200	5.704	88	-
Campania	1.387	2.916	464	8.371
Puglia	1.915	1.000		1.070
Basilicata	199	1.768	125	-
Calabria	1.702	617	200	491
Sicilia	-	-	-	-
Sardegna	-	3.734		2.461
TOTALI	41.898	127.989	104.803	81.835

Fonte Cassa Depositi e Prestiti - i mutui concessi dall'1/1/1998 al 31/3/1998 ammontano complessivamente a 8.287 milioni di lire.

Capitolo III - Approfondimenti su tematiche relative alla montagna

3.1 Comunità Montane e Legge "Bassanini" sul conferimento delle funzioni

Con l'emanazione del decreto legislativo 31-3-98, n. 112, inerente "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", si è conclusa la prima fase applicativa disposta dalla legge di delegazione cosiddetta "Bassanini I".

Il decreto legislativo citato disciplina il conferimento diretto a regioni ed enti locali per le materie extra art. 117 Cost., mentre per quelle indicate nel medesimo art. 117 - già consegnate alla competenza regionale - assegna sei mesi di tempo alle Regioni per la determinazione delle funzioni amministrative che restano ad esse mantenute, in ragione dell'esigenza dell'unitario esercizio a tale livello, e per trasferire tutte le altre alle autonomie locali, nell'osservanza dei principi di cui all'art. 4 della legge 59 e di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 142-90, relativo all'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali attraverso gli enti locali.

E' questa la fase più delicata, che impegna le regioni ad una completa e complessa ricognizione di tutte le funzioni che non sono rimaste alla competenza statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, e che quindi vanno devolute a comuni, comunità montane e province, assicurando nel contempo la disponibilità delle relative risorse strumentali, organizzative, umane e finanziarie. Detto processo di trasferimenti avverrà in modo graduale e con il concorso delle autonomie locali nelle previste sedi di concertazione, dovendosi comunque concludere entro il 31 dicembre 2000 per l'effettiva entrata a regime.

Grazie anche alla continua partecipazione attiva dell'UNCEM, insieme alle altre Associazioni nazionali delle autonomie, in tutte le fasi di predisposizione della normativa sia della legge 59 che del decreto legislativo 112, è stato conseguito per il soggetto istituzionale comunità montana il pieno riconoscimento quale possibile destinatario di funzioni e compiti trasferiti, al pari di comuni e province, con ciò consolidando il quadro ordinamentale dettato per la medesima in particolare dagli artt. 28 e 29 della legge n. 142-90 di riforma dell'ordinamento locale e dalla successiva legge n. 97-94 sulla montagna.

L'art. 1 della legge 59 ha infatti chiarito che "per enti locali si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali" e il decreto delegato 112 ha ribadito all'art. 1 che esso "disciplina, ai sensi del Capo I della legge n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali". Il successivo art. 3 ha inoltre precisato, al comma due, che "la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane", disponendo altresì per l'esercizio in forma associata delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica.

Il decreto legislativo 112 ha esplicitamente individuato per i territori montani la comunità montana quale destinataria di specifiche competenze, in quanto queste richiedono convenientemente l'esercizio associato, nelle seguenti materie: fiere e mercati; catasto; protezione civile; servizi sociali; istruzione scolastica. Per le numerose altre materie che sono già di prerogativa regionale, e che vedono anche la comunità montana come possibile soggetto destinatario, è ora necessaria la complessa legislazione attuativa delle singole regioni, delle cui salienti fasi già predeterminate si è dianzi accennato sinteticamente.

Sembra ormai matura e sempre più estesa la consapevolezza della necessità di costruire un solido ed efficiente governo della montagna.

Le condizioni di marginalità, che di fatto il modello di industrializzazione e di urbanizzazione ha provocato nelle zone montane, possono e debbono essere superate restituendo ad esse ampie capacità di autodeterminazione del loro sviluppo economico e sociale.

La montagna è riconosciuta oggi una grande risorsa nazionale; la sua interazione con le aree di pianura e con i centri urbani risponde ad un indiscutibile interesse generale del Paese e dell'Unione Europea.

Il governo della montagna si profila quale momento coesistente dell'intero riordino del sistema dei poteri locali, protagonista non eludibile della riforma "dal basso" delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Ne sono riprova e sollecitazione i principi di sussidiarietà e di differenziazione esplicitati dalla legge di delega legislativa n. 59, anticipati e "preparati" dalle leggi nn. 142-90 e 97-94, sanciti dalla Carta Europea delle Autonomie locali, recepita dall'Italia nel 1989.

Momento strutturale e strategico di ricomposizione del governo della montagna è la comunità montana, istituto di aggregazione dei comuni montani, ente locale chiamato ad un processo dinamico di innovazione istituzionale, rappresentativo e funzionale.

Per condurre tale processo a coerente ed efficace completamento è ora indispensabile una rigorosa politica di attuazione della legge n. 59 in sede regionale. I principi e criteri direttivi della delega legislativa, ove applicati fedelmente e conseguentemente, faranno compiere al governo della montagna un decisivo passo in avanti.

Nel complesso intreccio dei principi della delega, due snodi si sono subito proposti nella evoluzione delle comunità montane come soggetti coprotagonisti, assieme ai comuni e alle province: quello della restituzione dei poteri e delle risorse nei sistemi infraregionali e la reidentificazione del ruolo dei piccoli Comuni, da rendere partecipi nella riallocazione delle funzioni e dei compiti statali e regionali sul territorio, secondo il parametro basilare della sussidiarietà.

Dare attuazione alla legge 59 significa anzitutto prendere compiuta consapevolezza della portata e delle dimensioni di una operazione di riordino che è destinata a produrre, anche in tempi estremamente ravvicinati, conseguenze rilevanti sull'assetto delle istituzioni e della qualità delle funzioni pubbliche. Ciò comporta prendere atto di un profondo mutamento della configurazione e degli equilibri della pubblica amministrazione.

Il richiamato principio di sussidiarietà come chiave portante di tutto il disegno del conferimento dei compiti e delle funzioni amministrative a comuni, comunità montane, province e regioni costituisce una vera "rivoluzione copernicana" nell'idea stessa della organizzazione dei pubblici poteri e perciò nell'impostazione culturale dei destinatari della funzione pubblica.

Questi ultimi diventano da momento terminale e passivo, attraverso l'applicazione della sussidiarietà e mediante la restituzione di un ruolo protagonista delle comunità locali e quindi del momento centrale in cui i cittadini esprimono le loro propensioni, ad autentici attori determinanti del modo di essere delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Con la legge 59, si deve mettere perciò in cantiere un vero e proprio capovolgimento del tradizionale equilibrio nel rapporto tra la base sociale e i cittadini, da un lato, e i titolari della funzione pubblica, dall'altro; riequilibrio che procede quindi anzitutto "dal basso".

La progressiva ricomposizione delle responsabilità istituzionali interviene perciò riannodando in primo luogo un legame di solidarietà della gente con la propria comunità locale e agendo direttamente sulla qualità democratica dell'esercizio del potere, sulle sue effettive motivazioni e sulla stessa legittimazione.

Se queste sono, in sintesi, le più significative ragioni alla radice delle finalità della legge 59, diventa chiaro che si richiede un impegnativo e diffuso balzo culturale che sappia investire l'insieme degli attori, chiamati ora a garantire anzitutto una rigorosa e coerente politica di attuazione della legge di delega in sede regionale.

Mentre è in pieno svolgimento l'attuazione della legge 59, occorre valutare la prospettiva, ormai molto ravvicinata, del passaggio delle funzioni e dei compiti dalle regioni agli enti locali.

Vanno tenuti in particolare presenti alcuni principi e norme fondamentali di riferimento:

- il principio costituzionale della "normalità" della delega, ovvero dell'esercizio decentrato delle funzioni amministrative regionali attraverso l'attribuzione dell'esercizio delle stesse ai comuni, alle comunità montane, alle province;
- il principio viene confermato e rafforzato dalla legge n. 142 del 1990, in particolare all'art. 3 laddove impone alle regioni di disporre l'attribuzione o la delega delle funzioni in via generalizzata ai comuni, alle province e agli altri enti locali, con la sola eccezione delle funzioni che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale;
- finora la concreta esperienza delle legislazioni e degli ordinamenti delle regioni a statuto ordinario (un discorso a parte merita ovviamente la situazione nelle regioni a statuto speciale) ha visto un'applicazione del principio costituzionale della generalizzazione del decentramento delle funzioni regionali piuttosto debole e comunque realizzato attraverso forme parziali e frammentarie;
- la legge 59 costituisce una notevole sollecitazione nei confronti delle regioni per un processo unico che raccordi i nuovi trasferimenti di poteri e di risorse dallo Stato alle regioni con il passaggio di funzioni dalle regioni agli enti locali infraregionali;
- in particolare l'art. 4, commi 1 e 5, della legge 59 prevede l'obbligatorietà da parte delle regioni di adottare una legge di "puntuale individuazione" delle funzioni, mediante la quale deve nello stesso tempo essere operata la ripartizione tra i diversi livelli di governi infraregionali: comuni, comunità montane e province. Tale legge deve essere adottata da parte delle regioni, non oltre 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 112, in applicazione della legge 59, con riferimento alle singole materie;
- nel caso di inadempienza nell'adozione della legge regionale, il Governo è obbligato ad intervenire con un decreto sostitutivo nei successivi 90 giorni; questo è stato il caso concreto dell'agricoltura e della pesca, che si è verificato attraverso il decreto legislativo n. 143 del 4 giugno 1997, data che ha aperto la decorrenza dei 180 giorni scaduti il 4 dicembre scorso e che ha portato il Governo ad adottare il decreto legislativo sostitutivo n. 60-98 sempre in materia di agricoltura;

Una molteplicità di adempimenti è richiesta alle regioni per "organizzare" le funzioni amministrative attraverso un profondo e radicale decentramento a favore degli enti locali.

Questa fase di attuazione all'interno di ogni singola regione, sia della legge 59 sia - ancora più in generale - dell'art. 3 della legge n. 142-90, sconta naturalmente la diversificazione che è propria di ogni singolo contesto ordinamentale e legislativo regionale.

Occorre perciò anzitutto tenere presente, regione per regione, la vigenza o meno di leggi di principio e di procedura in materia di attribuzione e delega delle funzioni amministrative agli Enti locali.

Spesso, lungo tutto l'arco dell'esperienza regionale, alcune regioni hanno definito questo tipo di normativa, che invero ha talvolta rappresentato anche una sorta di diversivo rispetto alla volontà di attribuire o delegare concreti contenuti di funzioni agli enti locali, dislocando forme episodiche e incompiute - in ogni caso non organiche - di affidamento delle funzioni.

Oggi viceversa, per esplicito input da parte della legge 59, è richiesta una legislazione regionale compiuta, dalla quale scaturisca una "puntuale" individuazione di tutte le funzioni nelle rispettive materie. Ciò non esclude la opportunità che tale legislazione si innesti su una agenda circostanziata fatta di procedure e di tempi attraverso i quali il passaggio delle funzioni agli enti locali sia soprattutto accompagnato e garantito dalla copertura delle risorse necessarie all'autonomo esercizio delle funzioni e dei compiti da parte dei comuni, delle comunità montane e delle province.

Va segnalata anche l'opportunità che, come previsto da alcune leggi regionali, il trasferimento delle funzioni intervenga in relazione con le procedure della programmazione regionale, soprattutto se questa è prefigurata in termini lineari e realmente partecipativi a favore delle amministrazioni locali.

Di queste ultime è sempre auspicabile vedere assicurata la possibilità di negoziare e concordare con la Regione contenuti, risorse, modalità per il passaggio dei poteri amministrativi, in parallelo con il ridimensionamento degli apparati burocratici regionali.

Particolarmente delicata è la questione connessa con la copertura finanziaria e il trasferimento dei beni e del personale, che è in questo momento complicato dalla contestualità di ulteriori trasferimenti che provengono dallo Stato e che possono transitare attraverso la regione prima del loro affidamento agli enti locali. La questione merita una particolare attenzione e deve trovare una chiara distinzione tra gli aspetti che riguardano le nuove funzioni conferite dallo Stato alle regioni e le pregresse funzioni già esercitate dalle regioni, per le quali le medesime hanno avuto trasferimenti dallo Stato centrale.

I principi rinvenibili nelle norme sia della legge 59 che del decreto legislativo 112 conducono ad una sottolineatura del *favor* che l'ordinamento esprime nei confronti dei processi di aggregazione, di collaborazione e di associazione tra i Comuni, a cominciare da quelli che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e inadeguatezza organizzativa, oltre che di marginalità territoriale ed economica.

D'altronde il principio della cooperazione, è affermato con previsione di carattere generale dal comma 3 dell'art. 3 della legge 142-90, laddove viene indicata la finalità strategica, esplicitamente riferita ai compiti della legislazione regionale, di "realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali, al servizio dello sviluppo economico, civile e sociale".

Come si rinviene nella legge 59, il principio della cooperazione e della associazione intercomunale si connette al requisito-parametro dell'efficienza che viene riferito al sistema delle autonomie locali, il quale nello stesso tempo è riconducibile ai comportamenti di tutte le singole amministrazioni, in specie di quelle richiamate a ricercare livelli di maggiore capacità organizzativa attraverso forme, modalità e condizioni operative. Queste possono infatti dar luogo ad un impiego più razionale e conveniente delle risorse pubbliche, al fine di ottenere risultati "di servizio" dello sviluppo economico, civile e sociale delle comunità locali e quindi di tangibile interesse per i cittadini e le aggregazioni sociali.

Molteplici sono le strumentazioni poste in atto al fine di incentivare forme di cooperazione. Tra queste vanno ricordate innanzitutto le convenzioni previste dall'art.24 della legge 142/90, che rappresentano un istituto attraverso il quale i comuni, le province e le comunità montane possono regolare i loro rapporti e le loro intese per esercitare "in modo coordinato" sia funzioni sia servizi, sia pure alla condizione che gli stessi siano "determinati" e non riferibili a quella "pluralità di funzioni e di servizi" che l'art.26 indica come scopo dell'unione dei comuni "in previsione di una loro fusione".

Si aggiunga a tale previsione, riguardante le convenzioni istituzionali, l'istituto del consorzio che l'art.25 della stessa legge 142 finalizza nella sua attuale configurazione giuridica non soltanto alla gestione associata di uno o più servizi ma anche all'esercizio associato di funzioni amministrative. Peraltro la materia dei servizi pubblici locali costituisce uno dei terreni tipici in cui più viva è l'esigenza per gli enti locali di ricercare momenti di cooperazione e di associazione, essendo a ciò spinti anche da logiche di tipo economico, produttivo ed imprenditoriale.

Vanno tenuti presenti, inoltre, gli istituti degli accordi di programma, della conferenza dei servizi, dei patti territoriali e dei contratti d'area, anche se questi ultimi sono ancora in via di precisazione istituzionale.

Non va naturalmente trascurato che, in area montana, le comunità montane, oltre ad aver assunto il ruolo di veri e propri enti locali che rappresentano il territorio e l'insieme dei comuni in esso compresi, costituiscono un momento di espressione associativa degli stessi comuni, i quali già oggi, in molti casi, affidano loro volontariamente l'esercizio associato di servizi e di specifiche funzioni.

La legislazione regionale di attuazione della legge "Bassanini"

Il processo di attuazione delle strategie sul decentramento dei compiti e delle funzioni amministrative si sta progressivamente spostando in sede regionale.

A seguito dei decreti legislativi di applicazione della legge n. 59/97 e, in particolare, del decreto legislativo n. 112/98, che riguarda l'insieme delle materie, le Regioni a statuto ordinario sono chiamate a "individuare puntualmente" le funzioni da ripartire tra i Comuni, le Comunità montane e le Province.

Zona nevralgica di tale impegnativo passaggio istituzionale è rappresentata dal momento aggregativo e associativo tra i piccoli Comuni che, nelle zone di montagna, si connette strettamente con l'assunzione di nuove responsabilità per le Comunità montane, sia come enti locali direttamente destinatari delle funzioni amministrative, sia come livello istituzionale preposto alla gestione associata intercomunale delle funzioni destinate ai piccoli Comuni montani.

La questione, sotto questo profilo, sta diventando stringente. Le proposte di legge che si stanno adottando nelle diverse Regioni (le prime approvate, per ora, dalle rispettive Giunte sono di Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Veneto) si orientano verso modelli tra loro abbastanza differenziati non solo nell'impianto normativo complessivo, ma anche, segnatamente, nelle soluzioni date alle aggregazioni intercomunali da finalizzare all'esercizio associato delle funzioni, previsto dall'art. 3 del d. lgs. n. 112/98 secondo modalità e procedure di definizione dei livelli ottimali di esercizio delle stesse.

Mentre è in corso lo svolgimento di questo processo di "organizzazione a livello locale" delle funzioni amministrative da parte delle Regioni, si vengono prefigurando orientamenti in parte diversificati nella interpretazione della normativa statale che richiedono, pur nel rispetto degli ambiti legislativi di ciascuna Regione, maggiore coerenza ordinamentale, con riguardo non solo dell'identità istituzionale delle Comunità montane, ma soprattutto delle tangibili utilità che possono certamente derivare proprio sul terreno richiamato dello svolgimento in forma associata delle funzioni.

3.2 Riforma del bilancio dello stato e riorganizzazione degli interventi a favore della montagna

(a cura della Commissione tecnica per la spesa pubblica, hanno collaborato i commissari A. Petretto e G. Pisauo)

1. LE FINALITÀ DEI RICHIAMI AGLI INTERVENTI SULLA MONTAGNA DELLA NORMATIVA SULLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Nel Capitolo III della *Relazione 1997 sullo stato della Montagna italiana* sono state prese in considerazione per la prima volta le possibili conseguenze e implicazioni delle disposizioni contenute nella normativa di riforma del bilancio dello stato in riferimento agli interventi a favore delle aree montane e al modo con cui organizzarli.

Si ricorda che le disposizioni legislative rilevanti a questo proposito sono l'art. 1, comma 5, e l'art. 6, comma 2, della legge 94/97. In esse si segnala in primo luogo l'opportunità di:

- identificare distintamente nelle aree depresse e nelle aree montane i soggetti destinatari principali della politica economica nazionale di tipo territoriale; a tal fine la problematica delle aree montane sembra sia stata in qualche modo surrettiziamente aggiunta a quella delle aree depresse che ha una sua disciplina consolidata anche a seguito della normativa comunitaria;
- razionalizzare, tramite 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, preliminare debba essere un processo di "disboscamento" e "compattazione" dei provvedimenti da cui derivano i finanziamenti.

In secondo luogo e più in particolare, il comma 1 dell'art. 5 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 programmatica 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;

Infine, il Comma 2 dell'art. 6 mette 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).

Questa parte della legge delega sulla riforma del bilancio dello stato non ha ancora ricevuto un'applicazione concreta tramite decreti delegati, per cui i problemi e gli scenari compositi e in qualche modo alternativi messi in luce nella *Relazione 1997* sono ancora tutti presenti e le soluzioni ancora da trovare. Ciò vale, da un lato, per i processi di unificazione degli stanziamenti per la montagna, la costituzione di un fondo unico per la montagna come *Unità Previsionale di Base* che aggrega gli appostamenti di bilancio dei diversi ministeri e, dall'altro, per la definizione dei criteri di riparto del fondo unico di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge 94/97, nonché la precisazione del ruolo delle regioni e delle autonomie locali.

In merito alla complessa operazione di identificazione e razionalizzazione immaginata secondo le disposizioni descritte, consistente nel desumere i finanziamenti (diretti e tramite assunzione degli oneri dei mutui) stanziati negli stati di previsione di ministeri, nonché dalle singole regioni, la Commissione tecnica per la spesa pubblica ha avviato, su incarico del CIPE, un'indagine specifica i cui primi risultati, relativi all'esame di alcuni bilanci regionali e del bilancio dello stato, sono riportati nel successivo capitolo. La ricerca sarà completata entro il corrente anno per cui nella *Relazione* del prossimo anno si potranno esporre i risultati dell'intera indagine.

2. IL FONDO UNICO PER LA MONTAGNA E L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 94 DEL 1997 SULLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

La legge ha indicato, come è noto l'obiettivo, di rivedere la classificazione del bilancio, disponendo 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.

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.

In effetti sono in via di definizione ed emanazione norme regolamentari intese a disciplinare il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni che prevedono la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti autorizzati per i vari ministeri al fine dello snellimento e della semplificazione delle procedure. Lo sviluppo di questa linea di riorganizzazione dovrebbe portare alla rappresentazione del bilancio per *centri di spesa*, oltre che per stati di previsione.

E' evidente che 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 essere ottenuto come aggregazione e ricomposizione di stanziamenti inseriti in diverse UPB distribuite in più ministeri e costituire un'unica UPB, da inserire nello stato di previsione del "nuovo" Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Attualmente, il fondo nazionale per la Montagna (ex legge 97/1994) ha dato origine ad una UPB presso il Ministero del Bilancio - situata entro il Centro di Responsabilità "Attuazione della programmazione" e denominata *Fondo per la Montagna* (n. 9.2.1.9). 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.

Nella Relazione dell'anno passato fu sollevata, senza tentare un'esplicita soluzione, la questione se, con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 6 della legge 94/1997, il nuovo fondo dovesse o meno essere comprensivo anche degli interventi destinati alle *aree depresse*, andando quindi nella direzione di costituire un *Fondo nazionale per la politica territoriale*. Alla luce di un ulteriore approfondimento della questione, si può sostenere che, sebbene l'unificazione delle due aree in un unico fondo sicuramente semplificherebbe il meccanismo finanziario, rimane tuttavia opportuna una distinzione riguardo alla natura degli interventi e dei bisogni delle aree montane rispetto alle aree depresse.

La specificità dell'ambiente montano, per i suoi aspetti ecologici, economici e socio-culturali, richiede la programmazione indipendente di interventi volti non solo a riequilibrare situazioni di crisi ed emergenza, ma anche a generare un processo di sviluppo.

Le aree montane non coinvolgono solo o necessariamente aree depresse: la ricchezza dell'ambiente montano comporta elevati costi e benefici legati alla gestione ed all'uso delle sue risorse, e qualsiasi programma di sviluppo e di intervento ne richiede un'attenta valutazione.

La montagna svolge una funzione ecologica primaria, dando equilibrio a fenomeni climatici, contribuendo alla prevenzione di fenomeni quali le inondazioni, offrendo una riserva di fonti energetiche rinnovabili e di risorse idriche, oltre alla diversità biologica. La ricchezza montana si

esprime anche nelle sue tradizioni socio-culturali. La bellezza e la peculiarità dell'ambiente montano hanno inoltre una funzione ricreativa, e sono fonte di turismo.

Nel corso degli ultimi decenni a seguito della trasformazione delle economie rurali e dell'impatto dell'industrializzazione, si è osservato un grande esodo dalle aree montane, ed un progressivo processo di terziarizzazione, con l'aumento del turismo e di altri servizi, quali l'offerta di energia, di acqua e di vie di transito.

La terziarizzazione non sempre però è avvenuta secondo criteri di "sostenibilità", capace di integrare considerazioni socio-economiche e culturali con aspetti ecologici e di tutela ambientale, per le generazioni presenti e future. Il turismo si è manifestato come fenomeno di "consumo", qualitativamente non sostenibile, con scarso rispetto dell'ambiente naturale e culturale; l'abbandono delle aree strutturalmente più deboli, prettamente terre coltivabili e dedite all'agricoltura e alla pastorizia, ha visto fenomeni di urbanizzazione e forti squilibri territoriali.

Sicuramente sono necessari interventi strutturali, anche su piccola scala, sia di riabilitazione che di potenziamento del territorio.

La fragilità ed insieme la grande ricchezza delle aree montane richiedono interventi programmatici ad hoc, fondati su di un'accurata analisi dei valori socio-economici dell'ambiente montano.

In base a queste considerazioni sembrerebbe dunque opportuno un meccanismo finanziario che garantisca stanziamenti in risposta ai bisogni specifici di riabilitazione e sviluppo delle aree montane, sia nella forma di un Fondo per la Montagna, che nell'ambito di un unico Fondo Nazionale per la Politica Territoriale.

3. INTERVENTI PER LA MONTAGNA TRA AUTONOMIA REGIONALE E INTERESSE (RILIEVO) NAZIONALE SULLA BASE DEI PRINCIPI DI FEDERALISMO FISCALE

La costituzione di un Fondo unico per le aree montane, con le caratteristiche di quello istituito con la legge 97/94, 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, presa nel momento in cui viene fissato lo 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 normativa si muove nella direzione di fissare 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.

Riguardo alle aree montane, sarebbe forse più difficile limitare le decisioni programmatiche delle regioni nel campo degli interventi territoriali. D'altra parte, l'eliminazione della destinazione vincolata per gli interventi per le aree montane prefigurerebbe 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.

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 (art.1, comma 2 della L. n.59 del 15.3.1997, la così detta "Bassanini I", e art. 56 e 57 del D.Lgs n.112 del 31.3.1998).

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 legge 59/97 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). E più in particolare il D.Lgs. n. 112, all'art. 52, specifica che hanno "rilievo nazionale i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese".

Se, dunque, la promozione dello sviluppo della montagna 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.

Le regioni hanno sicuramente un ruolo fondamentale nel promuovere attività e programmi di sviluppo nelle rispettive aree montane, in base ad una maggiore consapevolezza dei bisogni e delle potenzialità di sviluppo locali. In particolare la capacità decisionale delle regioni verterebbe sugli aspetti della sostenibilità socio-economica e culturale, con un'attenzione alla sostenibilità ecologica solo là dove le esternalità ambientali coinvolgono direttamente la regione e il suo sviluppo economico. Proprio per questo motivo riguardo alla sostenibilità dell'ecologia montana si renderebbe anche necessaria una tutela nazionale (e addirittura sovranazionale) dell'ambiente montano.

La gestione dell'ambiente come bene pubblico comporta tipicamente delle esternalità che esulano dai confini regionali. La stessa geografia delle aree montane può coinvolgere più regioni amministrative. La dimensione non solo regionale ma anche globale dell'ambiente montano è stata riconosciuta a livello internazionale: il Capitolo 13 dell'Agenda 21¹ enuncia dei principi riguardo

¹ L'agenda 21 è il documento fondamentale approvato nel 1992 a Rio de Janeiro dalla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo

allo sviluppo sostenibile degli ecosistemi montani, in previsione di una *Mountain Agenda*. Gli stessi principi sono stati già espressi e ratificati nella *Convenzione Alpina*, nel 1989.

Dunque, nonostante l'importanza dei programmi regionali di sviluppo, ci sembra che il meccanismo preposto a stanziare i finanziamenti per gli interventi nelle aree montane debba integrare la dimensione regionale con quella nazionale, con l'intento di promuovere e incentivare programmi di sviluppo economico nel rispetto dei vincoli per la tutela dell'ambiente montano. In questa ottica il Fondo dovrebbe essere mantenuto, ma le sue forme di distribuzione andrebbero radicalmente modificate: non più trasferimenti vincolati alle regioni, ma finanziamento di progetti approvati a livello centrale.

In conclusione, i programmi regionali di sviluppo, nelle parti in particolare dedicate alla montagna, nonché i piani regionali per la montagna delle regioni più sensibili alla politica territoriale sembrano esprimere efficacemente una diversificazione normativa in grado di cogliere le specificità del sistema territoriale della montagna e le sue diversità rispetto alla realtà della pianura. Tuttavia, in base a considerazioni di natura sia sostanziale che normativa, sembra opportuno sottolineare l'importanza dell'integrazione dei compiti delle regioni e dello stato per una tutela sostenibile dell'ambiente montano.

3.3 Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla montagna

Nella maggior parte dei Paesi alpini, la ricerca sulla montagna ha una ricca tradizione e un notevole potenziale legato soprattutto ai gruppi di ricerca provenienti da discipline diverse. Scuole superiori, università ed enti di ricerca pubblici e privati hanno fissato, o lo stanno per fare, priorità nel campo delle problematiche della ricerca alpina (Innsbruck, Grenoble, Zurigo, Berna). In molti Paesi già operano, o sono previsti, istituti specifici.

In Italia già esistono numerose istituzioni (comuni, comunità montane, enti, centri di ricerca, imprese pubbliche e private, università, ecc.) che, a vario titolo, si occupano della montagna e che conducono ricerche sul campo, con buoni e, in alcuni casi, anche con ottimi risultati. Ma quello che da sempre manca nel nostro Paese - e di cui si avverte sempre più l'assenza - è un'istituzione di coordinamento, promozione e diffusione in ogni campo, anche in quello della ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna. Un centro strategico e nevralgico di un "sistema" che oggi, se non è inesistente, risulta sicuramente "sommerso".

L'assenza di una politica di coordinamento delle diverse attività della ricerca 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.

Due le conseguenze principali di questa situazione: fondi e conoscenze dispersi in mille rivoli, risultati spesso limitati e non adeguati alle risorse impiegate. In certi casi, poi, gli strumenti finanziari disponibili, non efficacemente attivati e pubblicizzati, vengono utilizzati solo parzialmente.

Altra nota dolente è rappresentata dalle carenze nella diffusione e nella divulgazione dei risultati, delle conoscenze e dei dati acquisiti. Manca cioè un patrimonio informativo comune e completo, senza il quale è impossibile elaborare una seria politica di tutela e di sviluppo delle aree montane.

Attualmente, nel nostro Paese, la gran parte delle ricerche sulla montagna sono orientate verso la soluzione di problematiche di interesse locale. Occorre, invece, anche avviare e completare iniziative di portata più ampia, di alto livello, di cui sono esempio il progetto Ev-K2-Cnr in Himalaya, ideato da Ardito Desio, e i progetti condotti in ambiti estremi, nell'Antartide e nel Polo.

Nel campo della ricerca sulla montagna, l'Italia deve attrezzarsi, per stare al passo con i tempi. È dunque urgente avviare una nuova politica: per avere un "sistema" di ricerca razionale ed efficace, di vasto respiro e di alta qualità.

Occorre dare rilievo alla ricerca integrata (di base e applicata), che trova nella montagna, specie in alta quota, un ambito ideale di sperimentazione. In particolare negli ultimi anni, le interazioni tra l'uomo e la montagna sono divenute oggetto di ricerche e studi sempre più vasti e che coinvolgono campi sempre più numerosi: gestione e tutela del territorio; scienze ambientali, naturali, bio-mediche, socio-economiche; nuove tecnologie e nuovi materiali, ecc. Ricerche e studi che, grazie a sinergie e scambi di tecnologie; di ricercatori, di conoscenze, potrebbero ottenere un salto di qualità nel raggiungimento dei risultati. Con la conseguenza, non irrilevante, di rendere le nostre aziende e imprese sempre più all'avanguardia e competitive.

La nascita dell'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna si inquadra nel rinnovato interesse del Parlamento - che ha portato all'approvazione di una prima legge organica sulla montagna ("Nuove disposizioni per le zone montane", legge n. 97 del 31 gennaio 1994, peraltro oggi in via di ridefinizione) - e nell'impegno dell'attuale Governo di valorizzare tutte le risorse civili ed economiche di cui è dotato il Paese.

L'iniziativa governativa, ideata dal Sottosegretario per la Ricerca Scientifica e Tecnologica, Giuseppe Tognon, ha trovato sia alla Camera che al Senato un'accoglienza immediata e un sostegno amplissimo, quasi unanime, che si è tradotto nel comma 4 dell'articolo 5 della Legge n. 266 del 7 agosto 1997 (la cosiddetta Legge Bersani, "Interventi urgenti per l'economia").

L'accoglienza e il sostegno riservati alla proposta del Governo sono stati la dimostrazione che la montagna è un tema vivissimo nella coscienza nazionale, ma che necessita ormai di misure e interventi dedicati espressamente alla montagna, dove convergano i nuovi saperi di una società che punta sull'innovazione.

La nascita in tempi rapidissimi del nuovo Istituto, cosa inconsueta per il nostro Paese, ha posto il Governo di fronte alla responsabilità di creare - attraverso un regolamento attuativo - qualcosa di veramente esemplare. Un Istituto snello, agile ed efficiente, una casa comune dove confluiscono tutte le competenze e le conoscenze legate alla ricerca scientifica, tecnica e tecnologica utili alla montagna. E questo traguardo non sarà raggiungibile se la comunità scientifica non accetterà la sfida, superando vecchie abitudini. Come recita la legge istitutiva, l'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna ha il fine di coordinare e promuovere l'attività di studio e di ricerca nel settore, in collaborazione con regioni, enti locali, istituti e centri interessati europei e internazionali.

Il neoistituto diventerà il punto di contatto, di collegamento e di raccolta di tutte le conoscenze e ricerche scientifiche, tecniche e tecnologiche sulla montagna e su tutte le attività dell'uomo in ambiente montano. Rappresenterà, quindi, in futuro il terminale e il centro di servizio di un'organica banca-dati nel settore, organizzata in modo che le informazioni possano essere facilmente messe in relazione una con l'altra e altrettanto facilmente distribuite.