

APPENDICE B

INDAGINE SUGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MONTAGNA

CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE TECNICA DELLA SPESA PUBBLICA

Parte seconda

Il ruolo delle autonomie territoriali

PAGINA BIANCA

Introduzione

In questa parte si esamineranno le competenze dei tre diversi livelli istituzionali di governo territoriale, che si interessano del settore Montagna: la Regione, la Provincia, e la Comunità Montana. In particolare si esamineranno due progetti realizzati a favore della montagna, con il concorso di una Comunità Montana e di una Provincia.

La Regione

L'art. 117 della Costituzione elenca le materie rientranti nella competenza legislativa delle Regioni, tra le quali sono indicate anche << l'agricoltura e la foreste; la caccia...>>. L'attuazione di tale articolo si è avuta solo negli anni '70 quando prima con la legge 281 del 1970 (contenente le norme di base per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario) poi con la legge 382 del 1975, recante << Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione>>, nonché con i relativi decreti attuativi, in particolare il DPR 616/77, si sono trasferite le funzioni amministrative concernenti le materie dell'art.117, dallo Stato alle Regioni, ponendo le basi di un federalismo funzionale, che nel frattempo non è stato a pieno realizzato, ma è stato necessario il ricorso ad ulteriori disposizioni normative (le leggi Bassanini e i relativi decreti attuativi) per poter attivare la macchina delle deleghe amministrative.

In realtà la Costituzione non conferisce esplicitamente alle Regioni la tutela e la salvaguardia del settore Montagna, tutela che è stata conferita tramite leggi ordinarie (i veda il paragrafo relativo alla valutazione critica della normativa), ma implicitamente riconosce loro tale compito, assegnando competenze in materia di agricoltura, caccia e forestazione.

Come è noto, sono assegnate alle regioni compiti di programmazione e di promozione di attività volte a valorizzare il settore della Montagna, (legge 1102/71, legge 97/94), in collaborazione con gli altri enti territoriali. Lo strumento di programmazione più adeguato è ovviamente il Piano Regionale di Sviluppo. Purtroppo, tale strumento, che pure è imposto dalla legge 335 del 1976 ai fini della tenuta di una corretta contabilità regionale, onde permettere un raccordo tra la programmazione regionale e il bilancio pluriennale, è stato adottato solo da alcune Regioni, e tra l'altro solo di recente. Il documento, che dovrebbe essere redatto in modo da evidenziare una reale volontà di programmazione, con la individuazione dei settori da promuovere ai fini dello sviluppo e della salvaguardia del territorio e dovrebbe essere accompagnato dalle relative implicazioni finanziarie, spesso in alcune Regioni è assente, o si configura come dichiarazioni di intenti di natura meramente politica e a volte risulta datato e mai seriamente aggiornato.

In particolare anche esaminando Regioni come la Toscana, l'Emilia-Romagna e le Marche, che sembrano essere quelle maggiormente sensibili ad una logica di programmazione, non si riscontrano nei loro documenti indicazioni precise che evidenzino i reali fabbisogni nel settore della montagna e degli interventi di massima da favorire.

La regione Toscana ha redatto per il 1995-1997, il Programma Regionale di Sviluppo, nonché il relativo aggiornamento per il 1996. Purtroppo tale documento, pur testimoniando lo sforzo compiuto dalla regione in termini di programmazione generale, resta un documento politico, che non consente di risalire ad una logica di programmazione di interventi nel settore Montagna, presentando le strategie programmatiche in ambito dell'agricoltura e in ambito ambientale, ma non contenente nessun dato oggettivo che permetta un reale riscontro nel bilancio preventivo e consuntivo del 1996 della Regione Toscana.

L'Emilia presenta una situazione diversa, perché, non ha redatto alcun Programma Regionale di sviluppo, che faccia riferimento all'anno in questione, ma la programmazione è stata effettuata attraverso dei piani Settoriali attinenti alla Forestazione, alla Difesa del suolo, all'Agricoltura.

Infine la Regione Marche hanno redatto il primo Programma Regionale di Sviluppo solo nel 1998, mentre gli interventi di valorizzazione delle aree montane, sono stati attuati grazie al Piano di Forestazione del 1997. Tuttavia nel 1996 non esistevano strumenti programmatori per interventi in aree montane.

L'altro compito attiene allo svolgimento diretto di attività di valorizzazione delle aree montane. Si tratta di compiti che possono essere svolti direttamente dalla Regione (Valle d'Aosta) o tramite delega alle Comunità montane (Piemonte, Campania): tuttavia nell'esercizio della delega occorre tener presente che non sempre il ruolo formale ed il ruolo effettivamente rivestito dalla Regione coincidono. In ogni caso, come evidenziato nella parte prima di questo rapporto, se la Regione non entra nel merito, perlomeno in termini di monitoraggio, delle spese per investimenti effettuate da altri enti, sembra complesso che possa svolgere in maniera adeguata il ruolo di programmazione e di coordinamento al quale è preposta. Non si esclude che le Regioni svolgano tale compiti attraverso altre modalità che non appaiono poi nei documenti di bilancio, ma se anche fosse così, non sarebbe possibile averne notizia attraverso strumenti documentali più o meno uniformi quali il bilancio.

La Provincia

Per quanto attiene il ruolo della provincia in materia di Montagna, esso, nonostante le disposizioni contenute nell'art.15 della legge 142/90, risulta, nella realtà, essere minimale.

L'art. 15 prevede infatti che la provincia << a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; ...La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento... determina indirizzi generali di assetto del territorio, ed in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. >>

In maniera assolutamente non esemplificativa dell'attività effettuata dalle Province, ma giusto a titolo di esempio, si è esaminato un progetto specifico, redatto, curato ed espletato dalla Provincia di Salerno relativo a lavori di rimboschimento operati dalla Provincia e rientrante nel Piano Forestale della Campania (Stralcio) del 1998.

Dall'analisi del progetto, il cui ammontare, di appena £ 40.000.000, è sicuramente molto modesto rispetto al bilancio della Provincia, si evidenzia che, in realtà, la Provincia riveste un ruolo minimo, in quanto le competenze sono ripartite tra la Regione, che cura gli aspetti programmatori, delle attività relative alla montagna, e le Comunità montane, che si occupano della gestione concreta di tali attività. Per completezza di informazione si riporta in Appendice un'analisi più approfondita del progetto.

Le Comunità montane

Premessa.

Il diffondersi, in tempi recenti di concetti quali federalismo, sussidiarietà, collaborazione e di cooperazione hanno favorito l'inserimento delle comunità montane tra i diversi livelli di governo. Tali enti rappresentano un esempio di federalismo funzionale: essi si pongono infatti, come soggetti sovracomunali, capaci di svolgere funzioni (ad esempio smaltimento dei rifiuti solidi urbani) che, data la frammentazione e la dispersione geografica dei comuni montani, non potrebbero essere svolte da un singolo comune, per gli elevati costi relativi che contrasterebbero con una politica di gestione efficiente ed efficace.

Le Comunità montane sono, ai sensi del 1° co. dell'art. 28 della legge 142/90 "enti locali costituiti con leggi regionali tra Comuni montani e parzialmente montani della stessa Provincia, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali...". La loro autonomia è stabilita dalle leggi regionali, in conformità della legge quadro dello Stato (142/90).

Tali enti nascono come Enti di diritto pubblico (legge 382/75), per poi acquistare con la legge 142 del 1990 il rango di enti locali: la Costituzione, però, specificamente riconosce come enti territoriali solo la Regione, il Comune e la Provincia, per cui la Comunità montana non deve essere identificata come terzo livello di amministrazione locale, (il che darebbe adito a sospetti di illegittimità costituzionale), ma come **altri enti locali**, espressamente individuati dall'art. 118 Cost.

Questi ultimi non sono titolari di un demanio proprio, né di una finanza propria, anzi rappresentano la proiezione dei Comuni partecipanti, essendo i loro organi eletti in secondo grado. Le Comunità montane sono enti finalizzati a riaggregare piccoli Comuni dispersi sul territorio montuoso; strumento di collaborazione e di sintesi per l'esercizio associato di funzioni comunali, o funzioni delegate dalle Regioni, che i singoli Comuni non sono in grado di svolgere per motivi economici, o per motivi gestionali: sono "enti di programmazione generale del territorio delimitato con criteri socioeconomici e non meramente geografici".¹¹

¹¹ Sentenza Corte Costituzionale n° 212/76.

Tuttavia, quest'ultima definizione è chiaramente superata dalle disposizioni della stessa legge 142, che affida i compiti di programmazione territoriale alle Province (art. 15 legge 142/90)¹². Per cui restano alle Comunità montane compiti di indirizzo e funzioni di amministrazione attiva, per interventi speciali richiesti dalle specifiche caratteristiche del territorio montano, in particolare in relazione alla formazione dei piani pluriennali di opere e di interventi idonei a perseguire gli obiettivi di sviluppo socioeconomico.

Purtroppo il funzionamento di questi enti ha avuto alterne vicende, nel periodo antecedente l'emanazione della legge n°97 del 1994, poiché molte Comunità non hanno sfruttato, o hanno limitato a pochi interventi, i finanziamenti previsti; in particolare se nel Nord Italia esse sono riuscite a svolgere un ruolo trainante per lo sviluppo economico delle zone montane, nel Sud, non si è riusciti a trovare un segno tangibile del loro intervento sul territorio.¹³

Le Comunità Montane e la Nuova Legge per le Aree Montane.

Dopo numerosi anni di dibattiti e tentativi, nel 1994 è stata finalmente emanata la legge n° 97 che detta norme in materia di aree montane: in particolare tale legge chiarisce che "per Comuni montani si intendono i Comuni facenti parte di Comunità montane, ed i Comuni interamente montani, classificati tali in base all'art. 3 della legge 1102 e successive modificazioni", eliminando così la presenza dei Comuni parzialmente montani, e attribuendo, per la prima volta, alla Comunità montana, un proprio territorio, distinto da quello dei Comuni membri, e quindi una propria popolazione.¹⁴

La legge del '94 opera un potenziamento nel ruolo delle Comunità montane che si palesano come le più legittimate ad individuare le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente. Con la legge n° 97 la Comunità montana assume la funzione di:

¹² << La provincia: a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento... determina indirizzi generali di assetto del territorio, ed in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

¹³ Enrico Lomboli, *La Comunità Montana*, in "Montagna Oggi", n° 11 del 1995, pag.14.

¹⁴ Eduardo Racca, *La nuova legge per le aree montane*, in "Montagna Oggi", n° 9 del 1994, pag.46.

- Ente programmatore ed attuatore delle politiche a favore della montagna;
- Interfaccia tra i Comuni montani e la Regione;
- Casa comune dei Comuni membri;
- Organismo esponenziale degli interessi delle popolazioni montane.¹⁵

L'art. 11 della nuova legge, infatti, assegna alle Comunità montane ed ai Comuni montani, il compito di organizzare, razionalizzare, sistematizzare le proprie strutture, le risorse, gli interventi, i servizi (raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani, organizzazione del servizio di trasporto, ecc.) al fine di attuare una valida politica di promozione dello sviluppo montano. Perché ciò accada, occorre cambiare il ruolo della Regione: quest'ultima non deve limitarsi ad emanare una legge di spesa, destinando i fondi, e aspettare che le Comunità si attivino; bensì analizzare le differenti situazioni esistenti a livello di singoli enti montani, adottando rimedi adatti per ogni singola situazione, in cooperazione¹⁶ con le stesse Comunità montane.

In ambito ambientale, poi, l'art. 7 1° co. affida ai piani pluriennali di sviluppo socioeconomico redatti dalle Comunità montane (approvati dalla Provincia), il compito di dare priorità alla realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente attraverso:

- Il riassetto idrogeologico;
- La sistemazione idraulico-forestale;¹⁷
- L'uso delle risorse idriche;
- La conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici, del paesaggio rurale.¹⁸

Infine l'art. 24 prevede che le Comunità, possano operare come servizio di sportello a favore dei residenti in montagna onde "superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture e servizi territoriali".

Poiché, pertanto, il ruolo delle Comunità montane risulta di fondamentale importanza per gli interventi nelle aree montane si riportano in appendice ulteriori notizie sulle forme di finanziamento e sulle norme contabili che attengono alle stesse.

¹⁵ Eduardo Racca, *op. cit.*, pag. 43.

¹⁶ Come vedremo in seguito anche il decreto legislativo di attuazione della legge 59/97, il decreto 112/98 sul decentramento, è improntato a una logica di collaborazione tra Stato, Regioni, e Enti locali.

¹⁷ La Comunità montana riveste un ruolo centrale nella cura e nella gestione del patrimonio forestale, a norma dell'art.9, tramite convenzioni, consorzi. Inoltre sono possibili deleghe da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni per la gestione del demanio forestale.

¹⁸ Eduardo Racca, *op. cit.*, pag. 48.

A titolo di esempio, si è esaminato un progetto relativo a lavori di rimboschimento effettuati dalla Comunità montana dei Monti Lattari - Penisola Sorrentina della Regione Campania.

Anche questo Progetto rientra nel Piano Forestale del 1998, come il precedente della Provincia, finanziato con fondi regionali, accreditati annualmente dalla Regione Campania, in base alla legge regionale n°11 del 1996. Il Progetto presenta un importo pari al 7,76% (£ 123.200.000) della somma che nel bilancio della Comunità montana è prevista per la Forestazione (£ 1.587.600.000).

Il Progetto in esame, la cui perizia è datata 31/11/98, è quasi interamente realizzato, essendo arrivato, a giugno, 1999, all'80% dell'esecuzione. I lavori sono stati eseguiti, dalla comunità montana, in economia, affidandoli, in ottemperanza alle disposizioni di legge, ai lavoratori socialmente utili, che tuttavia, non hanno una competenza specifica in materia, (i dirigenti della comunità avrebbero preferito appaltare tali lavori a qualche ditta specializzata).

Dall'analisi dei documenti e da colloqui avuti con i responsabili del progetto sembrerebbe che, per quanto riguarda la Regione Campania, le Comunità montane, hanno una "autonomia piuttosto limitata", in quanto, esse risultano destinatarie di deleghe regionali, in materie relative alla montagna, piuttosto stringenti.

Nel caso specifico si tratta di un progetto affidato alla Comunità montana nell'ambito del Piano forestale regionale e quindi ad essa è riconosciuto prevalentemente un ruolo gestorio.

Alcune Considerazioni Conclusive.

In seguito all'analisi effettuata, si possono proporre alcune brevi considerazioni conclusive.

I bilanci delle Regioni e dei Ministeri sono estremamente diversificati nelle regole classificatorie per poter individuare in misura precisa gli investimenti effettuati a favore della montagna. Come evidenziato in queste pagine, i capitoli di spesa che possono dar conto di interventi per la montagna non sono raggruppati in categorie o aree specifiche che consentono l'imputazione univoca delle somme a favore della montagna. Nonostante l'Istat abbia indicato una classificazione delle spese di bilancio che prevede un apposito settore destinato allo sviluppo dell'economia montana, gli ammontari finanziari destinati alle spese in conto capitale per la montagna si trovano molto diffusi nei bilanci delle regioni, classificati anche in diversi settori, quali foreste, protezione della natura, beni ambientali, turismo, ecc. Tantomeno la denominazione attribuita ai singoli

interventi nei diversi capitoli di bilancio risulta chiaro e soddisfacente per l'attribuzione della destinazione finale della spesa alla montagna o ad altre zone.

In questa indagine, abbiamo pertanto sia indicate le spese in conto capitale effettuate dalle regioni e dallo stato nel 1996, classificate come progetti per la montagna e sviluppo dell'economia montana, sia effettuato una stima grezza di altre somme presumibilmente destinate alle aree montane per evitare di sottostimare gli interventi attuati. Ovviamente tale stima non produce risultati soddisfacenti in quanto si basa sull'assunzione, non verificabile con i dati a disposizione, che la distribuzione delle spese nei settori su indicati (sia pur con riferimento solo a specifici capitoli identificati) sia uniforme sul territorio montano e non.

Una prima raccomandazione pertanto dovrebbe riguardare la precisione della classificazione richiedendo agli enti di spesa di indicare in maniera esplicita la destinazione morfologica degli interventi sul territorio, affinché siano evitate queste approssimazioni ex-post che non consentono di avere un quadro preciso della dimensione degli interventi effettuati.

Volendo avere notizia della tipologia di interventi effettuati a favore della montagna, si è riscontrato come alcune regioni realizzano gran parte degli interventi attraverso altri enti territoriali (comunità montane ed altro) senza peraltro dar conto della destinazione settoriale degli stessi. Pertanto, nell'ottica di un maggior decentramento delle funzioni agli enti locali, che quindi produrrà la maggiore diffusione di comportamenti di tale genere, sarebbe opportuno che le Regioni, in qualità di enti di programmazione e coordinamento, abbiano costante informazione della destinazione finale delle spese per investimento effettuati da altri enti al fine di effettuare una coerente attività di monitoraggio del territorio.

Non sembra essenziale, tuttavia, che quest'attività di monitoraggio finalizzata all'informazione e alla programmazione debba necessariamente essere svolta attraverso lo strumento del bilancio. Sicuramente i settori identificati nei bilanci presentano vaste aree di intersezione, per cui risulta ampiamente soggettivo classificare un intervento o un capitolo afferente ad un settore piuttosto che ad un altro. L'inserimento nei progetti per la montagna di interventi che hanno contemporaneamente diversi effetti in altri settori comporterebbe una sottostima degli altri settori.

Sarebbe tuttavia rilevante che le Regioni monitorassero i propri interventi e i trasferimenti globali ad altri enti non solo in funzione di una congruità finanziaria e contabile, ma effettuando insieme agli enti decentrati una azione di programmazione congiunta di natura negoziata, che dia conto sia di obiettivi specifici di intervento e attribuisca ad essi definite risorse finanziarie.

L'ipotesi di costituire un unico fondo per i finanziamenti degli investimenti delle aree montane richiederebbe innanzitutto la definizione di un **sistema informativo** nelle Regioni, di bilancio o forse meglio extra bilancio per le ragioni su esposte, che dia conto degli investimenti pubblici necessari, di quelli programmati ed effettuati a favore della montagna nel proprio territorio di riferimento, articolato sulla base della destinazione finale (forestazione, difesa del suolo, ecc.), indipendentemente dagli enti preposti alla realizzazione (comunità montane, altri enti), tenendo conto di tutte le fonti di finanziamento (comunitarie, statali, regionali).

Un sistema informativo di tal genere sarebbe innanzitutto necessario alle regioni per effettuare le proprie scelte di programmazione settoriali e in seconda istanza consentirebbe di definire dei criteri di riparto di un eventuale fondo unico che possa tenere conto della situazione esistente e delle scelte programmatiche delle Regioni.