

*Contributi per impianti riguardanti l'esbosco (misura 5-2a) del PSR 2000- 2006*

L'adozione di tecnologie e procedimenti adeguati nell'abbattimento, nella lavorazione e nel trasporto del legname è un passo indispensabile per rendere più efficienti e produttivi gli interventi forestali, garantendo al tempo stesso la tutela ambientale e la gestione sostenibile delle risorse naturali. L'obiettivo si rivela altrettanto rilevante sia per le imprese specializzate sia per i proprietari dei boschi che provvedono in proprio ai relativi lavori.

Nel 2001 sono stati ammessi a finanziamento 102 impianti per l'esbosco, in particolare verricelli e gru a cavo, per un ammontare complessivo di 716.335,28 euro pari a 286.534,11 euro di contributi erogati.

La redazione di piani di gestione silvo-pastorali è regolata dagli art. 13 e 16 della LP. del 21 ottobre 1996, n. 21 (legge forestale). L'articolo 20 di questa legge prevede per la redazione e la revisione dei piani di gestione contributi che non possono essere superiori al cinquanta per cento dell'importo di spesa riconosciuta.

Nell'anno passato l'ammontare complessivo dei costi ammessi a finanziamento per i piani di gestione risultava pari a 137.119,31 euro, a fronte di 63.477,72 euro di contributi erogati.

*Migliorie pascolive*

Con il sostegno economico della legge forestale si è proseguito anche quest'anno il programma di sostegno delle malghe e particolare attenzione è stata dedicata al miglioramento delle infrastrutture con particolare riguardo a allacciamento alla rete viaria, risanamento e costruzione di edifici alpestri, come pure allacciamenti idrici ed elettrici. I lavori colturali, eseguiti con particolare riguardo al rispetto delle esigenze paesaggistiche ed ambientali, si sono limitati ai terreni pascolivi migliori e suscettibili di miglioramento.

Per migliorie pascolive sono stati ammessi a finanziamento nel 2001 progetti per un preventivo di spesa di 2.513.234,52 euro corrispondenti a 1.299.589,98 euro di contributi erogati.

*Premi per l'alpeggio*

La misura 13 nel Piano di sviluppo rurale della Provincia Autonoma di Bolzano prevede come intervento 7 il sussidio all'alpeggio.

Il sub-intervento 7/a comprende un premio riferito alla superficie, il cosiddetto premio di alpeggio ai sensi della direttiva UE 1257/1999.

Le prescrizioni previste dalla precedente direttiva a favore delle "zone sensibili" sono rimaste invariate e in particolare quella che fissa il carico di bestiame ammissibile pari a 2,5 ha di superficie per U.B.A. (unità di bestiame adulto) alpeggiata.

**Premi per l'alpeggio ai sensi della direttiva CEE 1257/1999**

Anno	2000	2001
Domande	1.213	1.151
U.B.A. ammesse	42.353,93	37.640,24
contributo	2.657.019,28 euro	2.505.243,36 euro
Premio unitario	24,79 euro /ha	24,79 euro /ha

**Miglioramenti fondiari delle infrastrutture, bonifica montana e relative incentivazioni**

Ai sensi della Legge forestale vengono incentivate diverse infrastrutture, di seguito riportate, indispensabili per il consolidamento del reddito delle popolazioni montane, ed infine per evitare l'esodo dalla montagna.

Nell'anno 2001 sono stati ammessi a finanziamento 222 progetti per un costo complessivo di 17.919.082 euro a fronte di un totale di contributi erogati di 13.609.989 euro.

Tali progetti riguardano:

- 149 opere di costruzione, rifacimento ed asfaltatura di strade rurali, di strade di accesso ai masi e forestali;
- 40 miglioramenti di pascoli;
- 33 acquedotti.

**Sussidi in caso d'emergenza**

L'articolo 50 della legge provinciale del 21 ottobre 1996, n. 21 (legge forestale), prevede la concessione di sussidi in caso d'emergenza. Sono ammessi a sussidio le iniziative dirette:

- all'eliminazione di danni causati da avversità atmosferiche, alluvioni, valanghe e smottamenti di terreni ad infrastrutture di prevalente carattere agrario o forestale realizzate o realizzabili con l'aiuto di leggi di incentivazione agrarie e forestali;
- alla tutela dei boschi da infestazioni di insetti e funghi provocate da avversità atmosferiche, alluvioni, valanghe e smottamenti di terreni;
- alla prevenzione di danni forestali, che possono essere provocati da avversità atmosferiche, alluvioni, valanghe e smottamenti di terreni.

Nel 2001 sono state ammesse a finanziamento 545 domande per un ammontare complessivo di 3.757.223,94 euro.

**Risarcimento danni da selvaggina e contributi per la prevenzione di danni**

In base agli articoli 37 e 38 della legge provinciale sulla caccia (n. 14 del 17 luglio 1987) sono previsti risarcimenti per i danni da selvaggina nonché l'erogazione di contributi per la prevenzione degli stessi.

Nel 2001 sono state liquidate 444 richieste di indennizzo immediato per un ammontare complessivo di 241.260,77 euro. Per la prevenzione dei danni da selvaggina (realizzazione di chiudende di protezione, griglie e reti di protezione contro gli uccelli) sono stati erogati, a favore di 49 progetti, contributi per complessivi 120.259,05 euro.

### ***Contributi per la conservazione del patrimonio faunistico ed ittico***

Per la conservazione e la tutela del patrimonio faunistico ed ittico sono previsti sussidi sia dalla legge provinciale del 9 giugno 1978, n. 28 (legge sulla pesca), che dalla legge provinciale del 17 luglio 1987, n. 14 (legge sulla caccia). Così nel 2001 sono stati erogati contributi per un ammontare complessivo di 498.494,53 euro all'Associazione Cacciatori Alto Adige, a centri di recupero per l'avifauna autoctona, alla Federazione pescatori Alto Adige, per la realizzazione di semine con salmonidi e ciprinidi e per l'allevamento della trota marmorata.

### ***Interventi riguardanti la viabilità in montagna***

La costruzione di strade in territorio montano riguarda per lo più il collegamento alla rete viaria delle aziende ivi ubicate, del bosco e delle malghe. Condizioni orografiche e morfologiche, struttura della proprietà e tipo di insediamento complicano la consueta distinzione fra strade di interesse agricolo, strade forestali ed alpicole.

Le strade che servono per l'allacciamento dei masi contemporaneamente svolgono anche funzioni di allacciamento forestale ed alpicolo. Le strade incidono, qualche volta anche profondamente, sul generale equilibrio idrogeologico e paesaggistico dell'ambiente, per cui è necessario sviluppare la loro densità non oltre limiti tollerabili, contenendo la loro larghezza al minimo indispensabile. In futuro saranno da allacciare i masi ancora isolati, mentre gli accessi, fino ad ora rappresentati solo da strade trattorabili, saranno da migliorare, considerando che queste non sono più rispondenti alle mutate esigenze.

### ***Manutenzione delle strade rurali***

La L.P. 22/11/1988, n. 50, regola la manutenzione delle strade rurali. Nel 2001 sono stati così erogati 2.065.731,79 euro per contributi relativi a 3.519,399 km; la quota media varia da 0,37 euro/ml a 0,78 euro/ml in funzione del numero degli sgomberi neve annui e delle caratteristiche tecniche della strada.

### ***Collegamento dei masi***

Per una razionale conduzione dei masi è indispensabile il loro allacciamento tramite strade, possibilmente camionabili. Negli ultimi anni si è riusciti, grazie ad un notevole sforzo,

a collegare un gran numero di masi; così, congiuntamente ad altri interventi, si è riusciti ad evitare un massiccio esodo dal territorio montano.

Nella Provincia non sono allacciati ancora 95 masi che con il fondovalle sono raggiungibili solo a piedi: 58 risultano abitati tutto l'anno, 26 sono abitati periodicamente mentre 11 sono disabitati.

#### *Accessibilità a boschi e malghe*

L'accessibilità a boschi e a malghe costituisce una premessa fondamentale per la loro gestione. Solo con questa premessa è possibile realizzare utilizzazioni su piccola superficie e indispensabili cure colturali. Inoltre possono essere eseguiti interventi per garantire anche in futuro la funzione protettiva esercitata dai boschi di alta quota.

Nella seguente tabella le strade che collegano i masi sono classificate come strade interpoderali (situazione dicembre 2001):

strade interpoderali camionabili	3.294 km
strade forestali camionabili	4.104 km
strade interpoderali trattorabili	380 km
strade forestali trattorabili	4.172 km

(strade camionabili: pendenza fino 11%, larghezza > 3,0m, carreggiata consolidata)

(strada trattorabile: pendenza fino 30%, larghezza > 2,5m, senza carreggiata consolidata).

#### *Collegamento malghe*

malghe collegate	1.320 (uguale a 76 %)
malghe non collegate	413 (uguale a 24 %)

#### *Lavori eseguiti in economia*

Comprendono quasi esclusivamente quei provvedimenti rivolti ad un generale miglioramento delle condizioni sostanziali dei complessi boscati e rivolti a migliorare la sicurezza degli insediamenti. Per la mancanza di spese, sia di progettazione che di direzione lavori da una parte, e per la costante e diretta sorveglianza dei lavori dall'altra, è garantito un efficiente e razionale investimento dei capitali.

Gli interventi si riferiscono sia ai lavori in economia dei distretti forestali, come anche a quelli dei lavori nei vivai forestali, al programma speciale "Rimboschimento Val Venosta", alle iniziative per l'impiego dei disoccupati come la L.P. n.11/1986, sia per il rilevamento dei danni boschivi e per l'elaborazione di piani economici. Poiché si tratta in gran parte di attività manuali, presso i Servizi Forestali Provinciali è impiegato ogni anno un gran numero di lavoratori stagionale: ca. 500 operai.

- Totale rimboschimenti : costo totale 372.130 euro per una superficie di 290 ha

- Costruzione e manutenzione strade: spesa totale 2.660.934 euro.

**Interventi attivati con finanziamenti comunitari**

L'attività posta in essere dalla Provincia Autonoma di Bolzano nell'ambito dell'iniziativa comunitaria INTERREG III si può riassumere nel seguente prospetto:

**Interreg III A – Ripartizione Foreste 2002 - Italia - Austria**

		Attuatore	Partner	Costo Totale	Durata
1	<i>Argomentazione scientifica per la efficace commercializzazione del legname di pino cembro (cirmolo)..</i>	<i>Cooperativa Unione Agricoltori e Coltivatori Diretti Altoatesini (BZ)</i>	Tiroler Waldbesitzerverband (A)	77.000 euro	2002-2005.
2	"Misure tecniche forestali ed selvicolturali per migliorare e promuovere lo sviluppo del bosco di protezione sopra le linee di traffico transfrontaliere al Passo Brennero"	Ripartizione Foreste Ispettorato Forestale Vipiteno	Landesforstdirektion Tirol Bezirksforstinspektorat Steinach	200.000 euro	2002-2003.
3	L'evoluzione dei boschi di montagna nel Tirolo del Nord e in Alto-Adige/Südtirol	Südtiroler Forstverein	Tiroler Forstverein (A)	64.000 euro	2002 – 2004.

**Interreg III B**

			Lead Partner	Costo Progetto	
1	Transregional Environmental Alpine Monitoring Network on Permanent Observation Plots in Forests (Priorità 3 misura 3)	Ripartizione Foreste	Bavarian State Institute of Forestry	1.867.571,00 euro	2002 - 2005
2	NAB - Natural space analysis for alpine mountain for the further development of a preventive safety and risk management system for natural hazards (Priorità 3 misura 3)	Ripartizione Foreste	Office of the Tyrolean Regional Government – regional Forestry Commission	1.830.000,00 euro	2002 - 2006

### ***1.1.20 Provincia autonoma di Trento***

#### ***Assetto istituzionale delle competenze***

La Provincia autonoma di Trento gode istituzionalmente di autonomia speciale e proprio per questa prerogativa la legge e n. 97/1994 "Nuove disposizioni per le zone montane" non ha trovato applicazione diretta in Provincia di Trento che con la citata LP. 17/1998 si è dotata di uno strumento normativo proprio e specifico per lo sviluppo delle zone montane.

In particolare la L.P. 17/1998 promuove una serie di interventi di carattere settoriale, intersettoriale nonché di tipo diverso, esplicitati in sintesi nell'allegata scheda, per la valorizzazione delle attività economiche, lo sviluppo sociale e la salvaguardia dell'identità culturale delle zone montane, nel rispetto delle risorse ambientali.

In generale poi gli interventi promossi dalla L.P. 17/1998 (cfr. scheda allegata) unitamente ad altri interventi già previsti da altre leggi provinciali, sviluppano un insieme di azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano sostanzialmente analoghe a quelle contemplate dalla Legge 97/1994.

La L.P. 17/1998 entrerà in applicazione prossimamente non appena la Commissione della Unione Europea avrà espresso parere favorevole, ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, sul relativo regolamento di esecuzione.

Infine si comunica che per la gestione degli interventi previsti dalla L.P. 17/1998 la Provincia di Trento nel settembre 2001 ha attivato una struttura amministrativa dedicata denominata Servizio per lo sviluppo della montagna che in particolare provvede al coordinamento degli interventi settoriali ed intersettoriali per lo sviluppo delle zone montane cura l'organizzazione della conferenza biennale per la montagna e collabora con l'Osservatorio provinciale per lo sviluppo montano in ordine ai compiti ad esso affidati (cfr. art. 16).

#### ***Quadro legislativo ed attuazione della legge 97/1994***

La legge provinciale 23 novembre 1998, n. 17 concernente "Interventi per lo sviluppo delle zone montane" intende valorizzare le attività economiche nelle zone montane nel pieno rispetto delle risorse ambientali, perseguendo l'obiettivo di assicurare lo sviluppo sociale e la salvaguardia dell'identità culturale delle popolazioni locali. In particolare la legge mette in pratica il principio di sussidiarietà, essendo la gestione degli interventi affidata prevalentemente agli enti comunali. Quindi sostenibilità e sussidiarietà rappresentano la precisa caratterizzazione della norma voluta dal legislatore provinciale.

La Provincia autonoma di Trento è chiamata a svolgere un compito programmatico, di coordinamento e di assistenza non solo finanziaria rispetto al ruolo operativo dei comuni, sui quali graverà dunque la responsabilità maggiore del buon esito degli interventi.

**Risorse finanziarie destinate ai territori di montagna**

Nel seguente prospetto - i cui dati sono tratti dal bilancio assestato per l'anno 2001 e dallo stato di previsione per il 2002 - sono elencate, suddivise per aree omogenee, alcune voci di spesa che hanno influenza sui finanziamenti diretti alle zone di montagna, ove le stesse godono di priorità negli investimenti.

AREA OMOGENEA	importi in euro	
	Assestato 2001	Preventivo 2002
Agevolazioni per le aziende agricole	21.506.810,54	20.565.830,17
Agevolazioni per le cooperative agricole	20.284.051,33	19.210.750,58
Infrastrutture agricole e riordinamento fondiario	23.150.748,62	23.391.882,34
Interventi per l'artigianato	27.000.883,16	28.207.179,38
Agevolazioni per il settore commerciale	11.369.282,18	9.258.006,39
Servizio per il turismo	34.878.247,45	39.717.601,36
Agevolazioni per gli operatori turistici	18.117.772,83	17.405.888,66
Piste da sci	5.142.877,81	3.617.780,58
Termalismo	6.206.107,60	7.028.306,99
Impianti a fune	12.783.341,17	10.712.865,47
Edilizia abitativa (funz./obiettivo)	127.110.563,15	130.856.801,99
Opere di risanamento ambientale	50.754.007,35	58.940.643,59
Viabilità	176.316.092,26	142.766.762,91
Trasporti pubblici (sp. c.)	50.524.978,44	51.158.154,59
Pianificazione urbanistica e tutela ambientale	27.289.747,81	26.771.059,82
Risorse forestali	12.802.966,53	13.451.119,93
Sistemazioni idraulico forestali	20.296.756,13	17.559.534,57
Foreste demaniali	3.150.903,54	2.925.728,33
Aree protette	10.268.196,07	11.855.216,46
Risorse faunistiche	1.385.653,86	1.534.041,55
Antincendi e protezione civile	14.264.023,09	10.792.399,81
Prevenzione calamità e interventi ripristino	73.720.658,78	37.017.048,74
Prevenzione rischio geologico	1.112.964,61	1.015.354,26
Opere di difesa idraulica	13.640.659,62	13.655.636,87

**Fondo per la montagna**

L'aspetto più innovativo è costituito dall'istituzione di uno specifico fondo provinciale per lo sviluppo delle zone montane (art. 3) nel quale confluiscono appositi stanziamenti del bilancio provinciale, i trasferimenti statali e comunitari alla Provincia destinati alla montagna, i contributi di soggetti pubblici e privati operanti sul territorio provinciale. Tale strumento è destinato quindi ad alimentare finanziariamente nel tempo le politiche di sostegno speciale per la montagna e, in primo luogo, le iniziative previste dalla presente legge.

Il delicato problema della ripartizione pro quota tra i principali soggetti attuatori degli interventi, i Comuni in particolare, sarà definito dalla Giunta provinciale, che provvederà annualmente al riparto in base alle iniziative settoriali ed intersettoriali programmate dai soggetti interessati.

Ai Comuni sarà richiesto uno sforzo organizzativo per l'adeguamento delle strutture, che saranno chiamate a gestire direttamente le azioni, coerentemente con il processo in atto di rafforzamento delle autonomie locali e con l'obiettivo di innescare un meccanismo competitivo tra le diverse aree nella progettazione degli interventi e dunque nell'accesso alle risorse finanziarie. Ciò dovrebbe tradursi, auspicabilmente, in una maggiore efficacia ed efficienza delle politiche di sostegno.

Per quanto riguarda la tipologia degli interventi si distinguono azioni intersettoriali ed azioni settoriali, caratterizzandosi le prime per una maggiore complessità sia nella fase progettuale che in quella di attuazione e dunque per una più avvertita esigenza di coordinamento tra i soggetti coinvolti.

L'art. 7, che disciplina la realizzazione di interventi di carattere ambientale integrativi delle possibilità oggi offerte dalle leggi di settore, prevede la possibilità per i comuni di affidare le attività di manutenzione ambientale dei rispettivi territori in appalto agli imprenditori agricoli, alle imprese artigiane di utilizzazione delle foreste e dei boschi o alle cooperative di produzione e lavoro ed ai loro consorzi, nonché ai consorzi di miglioramento fondiario. I comuni dovranno programmare gli interventi in esame, anche al fine di ottenere i finanziamenti che la Giunta provinciale, sentiti i servizi competenti, potrà disporre nella misura massima del 95% della spesa prevista, previa approvazione dei programmi presentati annualmente.

Il capo IV, dedicato agli interventi settoriali, prevede una serie di iniziative finalizzate a promuovere gli insediamenti residenziali e l'impianto di attività produttive, in particolare l'artigianato, nelle zone montane.

Le agevolazioni ipotizzate (premi di insediamento e contributi per le spese sostenute, anche per gli allacciamenti elettrici, telefonici, idrici, fognari e viari) vengono concesse direttamente dai comuni. Oltretutto, gli incentivi per l'insediamento (art. 9) e gli interventi per l'artigianato (art. 10) sono espressamente definiti cumulabili o aggiuntivi rispetto alle agevolazioni già previste dalle vigenti leggi di settore, che continueranno dunque ad operare autonomamente. Mentre le misure per il riordino della proprietà fondiario silvo-pastorale (art. 13) saranno gestite dal competente servizio provinciale risultando potenzialmente rivolte anche ad ambiti intercomunali interessati ad eventuali operazioni di riordino.

Per la tutela ed il recupero dell'ingente patrimonio edilizio montano, la Giunta provinciale ha recentemente individuato delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie necessarie a garantire la corretta progettazione e realizzazione degli interventi. In breve i comuni dovranno censire e localizzare, per ciascun ambito comunale, gli edifici recuperabili, definire le soluzioni edilizie ed architettoniche degli interventi e stabilire le condizioni infrastrutturali necessarie per l'utilizzo abitativo. Successivamente saranno i comuni stessi ad assegnare i contributi a favore dei proprietari che intendono recuperare gli edifici così individuati e per una corretta ed efficace gestione degli interventi i comuni saranno probabilmente chiamati ad



ampliare i servizi già a loro carico dotandosi di appropriate risorse umane e materiali, ma il relativo disagio organizzativo e finanziario potrà essere limitato se riusciranno a svilupparsi forme di collaborazione tra gli enti interessati, del resto già previste dall'attuale ordinamento.

La Giunta provinciale poi provvederà ad attivare nell'ambito della L.P.17/1998 un sistema informativo per la montagna per favorire la connessione, l'interscambio informativo e la fruizione di servizi tra le strutture provinciali, gli enti (pubblici e privati) ed i cittadini che operano nelle zone montane. Si dovranno inoltre promuovere le necessarie intese con i comuni interessati per l'attivazione degli sportelli polifunzionali di informazione e di servizio al cittadino.

Con l'art. 17 si intende promuovere la diffusione del cosiddetto telelavoro tra i residenti nelle zone montane, in primo luogo tramite la sperimentazione diretta di tale strumento nell'ambito delle strutture provinciali. Sono previsti anche contributi per le aziende interessate per l'acquisto di attrezzature e di programmi informatici oltre ad azioni formative per gli addetti alle attività lavorative.

### **Monitoraggio**

L'art. 15 prevede la indizione a scadenza triennale di un momento di confronto, di analisi e di proposta sui temi dello sviluppo delle zone di montagna: la conferenza è composta da rappresentanti del livello politico e di quello tecnico e costituisce di fatto un organismo consultivo per la Giunta provinciale.

Con l'art. 16 si dispone l'attivazione dell'Osservatorio provinciale per lo sviluppo montano, un organismo tecnico-specialistico non solo depositario di tutti i dati statistici, ma anche in grado di monitorare i risultati dell'azione degli interventi pubblici.

## **1.2 Gestione associata delle funzioni comunali da parte delle Comunità montane**

Il quadro dei ruoli e delle relazioni istituzionali è mutato profondamente a seguito del nuovo quadro costituzionale dettato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, parte seconda.

Accanto al principio di sussidiarietà, viene affermato dal nuovo articolo 118 il principio di adeguatezza. Sulla base del principio di adeguatezza, attraverso l'esaltazione del ruolo e della iniziativa dei Comuni, si consolida, costituzionalmente, nelle zone montane, la prospettiva di aggregazione e di gestione associata tra i Comuni montani che, alla luce di una

esperienza trentennale, si consolida nelle Comunità montane, configurate correttamente dal decreto legislativo n. 267/2000 come unioni di Comuni montani.

Accanto ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, va sottolineato il principio di differenziazione che consente all'autonomia dei Comuni, mantenendo tutte le altre garanzie, di realizzare forme di gestione delle loro funzioni e servizi e di governo su scale territoriali più ampie, attraverso modalità di cooperazione e di associazionismo. In tal senso il principio di differenziazione diventa un'ulteriore occasione di potenziamento e di tutela dell'autonomia dei Comuni di minori dimensioni, come nel caso dei Comuni di montagna, che ancor più dei Comuni di pianura abbisognano di sedi di collaborazione ed integrazione.

Su questa nuova logica costituzionale le Comunità montane diventano un'opportunità tangibile per consolidare l'autonomia dei Comuni che, in alternativa al tradizionale uniformismo amministrativo, possono individuare nella "differenziazione" delle Comunità montane maggiori e più consistenti strumentazioni istituzionali di crescita e di tutela della loro identità, fuoriuscendo, in tal modo, anche dalla condizione di isolamento e di mera sopravvivenza.

Il Comune, anche il più piccolo di montagna, rappresenta un momento di aggregazione sociale, civile ed amministrativa e, poiché la nuova riforma costituzionale prevede che il riordino amministrativo, funzionale e territoriale venga dai Comuni, è indispensabile che, nelle zone di montagna, i processi di aggregazione e gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali siano attivate in collaborazione tra questi ultimi e le Comunità montane.

Tutto questo è confermato dalla nuova rilevazione condotta dall'UNCEM la quale ha ampiamente sostenuto e rafforzato un dato oggettivo della realtà: i processi di aggregazione e gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nelle zone di montagna sono attivate dai Comuni montani in collaborazione e d'intesa con le Comunità Montane<sup>(4)</sup>.

### **1.3 La montagna nella Costituzione italiana**

La lettura coordinata di alcuni articoli della Costituzione evidenzia il rilievo che il Costituente ha voluto attribuire al tema della montagna e serve a comporre una griglia di principio che, in modo diretto o indiretto, legittimano e rilanciano il ruolo della Comunità montana.

Per comodità di esposizione si ritiene utile accorpare gli articoli della Costituzione sotto due profili: quello economico-sociale e quello istituzionale.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento dell'argomento si veda la Relazione di Ario RUPENI "Funzioni comunali associate alle Comunità montane" riportata in APPENDICE

Gli articoli della Costituzione che si riferiscono al profilo economico-sociale sono quattro e precisamente gli articoli 3 (comma 2), 44 (comma 2), 117 (comma 2, lettera m) e 119 (comma 3 e 5). In particolare il comma 2 dell'articolo 44, assume un carattere fondamentale in quanto fa esplicito riferimento alla montagna. Esso recita testualmente: *"la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"*:

Si tenga presente che, oltre a quella spagnola,<sup>5)</sup> la Costituzione italiana è l'unica in Europa a contenere una specifica disposizione a sostegno della montagna.

L'articolo 3, comma 2 richiama fra i compiti fondamentali della Repubblica quello di: *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

L'articolo 117, come modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, concernente l'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato e delle Regioni, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in diverse materie fra le quali: *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (comma 2, lettera m).

L'articolo 119, comma 3, come modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, stabilisce che: *"La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"*, mentre il comma 5 dispone che *"per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi da normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"*.

In sostanza la Costituzione italiana tutela con la sua forza la condizione della montagna e la situazione specifica dei cittadini che, nelle zone montane e non solo, subiscono limitazioni di ordine economico ma anche sociale, che oggettivamente impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Gli articoli della Costituzione che si riferiscono al profilo istituzionale sono tre: gli articoli 5, 114, 118, più l'articolo 11 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Con l'articolo 5 si afferma che *"la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

---

<sup>5)</sup> Nella Costituzione spagnola del 1978 il riferimento alla montagna si trova all'articolo 30 che si riporta per intero per la stretta connessione fra il primo ed il secondo comma: *"1) I poteri pubblici si adopereranno per la modernizzazione e lo sviluppo di tutti i settori economici ed, in particolare, dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca e dell'artigianato, al fine di equiparare il livello di vita di tutti gli spagnoli: 2) Allo stesso fine, un trattamento speciale sarà riservato alle zone di montagna"*.

L'articolo 114, come modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha una portata innovativa straordinaria in quanto sancisce per la prima volta la pari dignità tra Comuni, Province, Regioni e Stato, con il conseguente superamento e rovesciamento del precedente assetto istituzionale gerarchico e centralistico. Il comma 1 dispone, infatti: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*". Al successivo comma 2 si afferma che: "*i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con i propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*".

I commi 1 e 2 dell'articolo 118 recitano testualmente: "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni e le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*".

Infine, con l'articolo 11 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 si prevede che: "*sino alla revisione delle norme del titolo 1 della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*".

### *Il futuro della Comunità montana*

Si è detto prima che le scelte fondamentali fatte dal Costituente, con riferimento agli articoli della Costituzione richiamati, sono la coesione sociale e territoriale del Paese e lo spostamento dei poteri verso le istituzioni più vicine ai cittadini. Queste scelte fondamentali ci consentono di sviluppare un ragionamento sui temi della montagna e sul ruolo della Comunità montana.

E' vero che le montagne italiane non possono essere definite indistintamente zone depresse e marginali. Vi sono, infatti, aree forti e dinamiche ed aree deboli e marginali e ciò in relazione allo sviluppo delle attività turistiche ed alla realizzazione di progetti innovativi di sviluppo locale. Tuttavia l'elemento prevalente sembra essere ancora un divario marcato fra montagna e pianura, fra grandi centri urbani e piccoli comuni, sul terreno dell'accessibilità territoriale, del livello di reddito, dell'anzianità della popolazione, della presenza di servizi ed infrastrutture sociali, culturali e civili. Rimane, quindi, attuale l'obbligo politico e morale delle istituzioni di realizzare una politica per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane. D'altronde per le istituzioni investire culturalmente, politicamente e finanziariamente sulla risorsa montagna significa promuovere una molteplicità di valori e di finalità positive: recupero e valorizzazione dell'habitat montano e della civiltà della montagna, riduzione degli squilibri sociali, territoriali ed economici; difesa del suolo e protezione della natura; rafforzamento del sistema Paese attraverso la mobilitazione di una risorsa in più.

Ma lo sviluppo e la valorizzazione della montagna non possono essere perseguiti dai singoli piccoli o piccolissimi comuni montani che in molti casi hanno certamente una tradizione esemplare, una storia affascinante ed una forte identità, ma non hanno le risorse

umane, tecniche e finanziarie per realizzare una politica di difesa e sviluppo della montagna. Si rende necessaria una strategia globale e coordinata di interventi ad opera delle istituzioni comunitarie, nazionali e regionali, così come appare indispensabile un governo dal basso della montagna che abbia la forza di programmare e la legittimità di rappresentare. La Comunità montana è e può essere sempre più lo strumento fondamentale, il soggetto naturale di governo della montagna.

La Comunità montana ha alle spalle una vita trentennale e presenta un bilancio differenziato nelle grandi aree del Paese - Nord, Centro, Sud ed Isole - sostanzialmente confermativo delle grandi e storiche contraddizioni nazionali. Si può dire che gli elementi distintivi fra le diverse comunità montane sono il livello di sviluppo della regione di appartenenza e l'atteggiamento delle popolazioni montane nei confronti della risorsa montagna. La combinazione positiva di questi due elementi ha determinato sia un maggiore sviluppo delle zone montane sia un maggiore protagonismo e dinamismo della Comunità montana.

Certamente la Comunità montana ha bisogno sempre più di qualificarsi dandosi una dimensione territoriale ottimale, accrescendo la capacità di ente programmatore ed esaltando la sua natura di unione dei Comuni montani, di ente locale costituito fra Comuni montani. Ogni Comunità montana, in sostanza, deve riuscire ad esprimere nel migliore dei modi i due tratti distintivi codificati nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento locale (decreto legislativo n. 267/2000): da una parte la natura di ente locale chiamato a curare gli interessi complessivi delle popolazioni montane, anello strategico di riequilibrio territoriale e sociale e dall'altra parte il carattere associativo, finalizzato alla gestione associata di funzioni e servizi dei piccoli Comuni montani.

E' del tutto evidente il ruolo dei servizi alle persone, alle imprese ed alla collettività in una società moderna che punta alla qualità della vita ed alla qualità dello sviluppo. Ed è altrettanto evidente che per realizzare nella realtà dei piccoli comuni montani questa molteplicità di servizi, a costi accettabili, la via della gestione associata è obbligatoria.

D'altra parte la Comunità montana è l'unica scelta istituzionale che consente ai piccoli comuni montani di mantenere nel proprio territorio il governo ed il destino della montagna che, altrimenti, rischierebbero di essere assorbiti da altri livelli istituzionali sovraordinati.

Si è già osservato, all'inizio, che la lettura coordinata di alcuni articoli della Costituzione serve a comporre una griglia di principi che, in modo diretto o indiretto, legittimano e rafforzano il ruolo della Comunità montana. A tal fine è utile ritornare su alcuni capisaldi della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Si è sancito che: i Comuni sono parte costitutiva della Repubblica; le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni; il conferimento delle funzioni amministrative avviene sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza.

Quali problemi si pongono e quali potenzialità si aprono per la Comunità montana, ente locale costituito fra comuni montani, alla luce di questi mutamenti costituzionali?

Certamente la non inclusione delle Comunità montane fra gli enti locali - Comuni, Province, Città metropolitane - costitutivi della Repubblica non rappresentano un momento di

rafforzamento. Per altro la recente legislazione relativa alle comunità montane - dalla legge 59/1997 fino al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento locale - poteva preludere ad una copertura costituzionale delle Comunità montane stesse e delle unioni dei piccoli Comuni, considerato il percorso positivo compiuto negli stessi anni dalle Città metropolitane. Si aggiunga, inoltre, la considerazione che se la Carta fondamentale tutela soggetti istituzionali comunque forti, come le Città metropolitane, a maggior ragione avrebbe dovuto tutelare realtà istituzionali deboli come i piccoli comuni e le loro unioni.

Tuttavia il nuovo quadro costituzionale può contribuire al rilancio delle Comunità montane, sia per il rilievo straordinario assegnato ai Comuni, sia per la statuizione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, varie volte richiamati.

Se sussidiarietà significa attribuire all'istituzione territoriale più vicina ai cittadini tutte le funzioni che può svolgere in modo adeguato la Comunità montana può rispondere a questo principio.

Se differenziazione significa superare, partendo sempre dalle potenzialità dei Comuni, uniformismi amministrativi, duplicazioni e sovrapposizioni burocratiche, allora la Comunità montana, forma storicamente differenziata e specifica di unione di Comuni montani, può rispondere a questo principio.

Se adeguatezza significa individuare, a partire dai Comuni il livello istituzionale capace di rispondere meglio ai bisogni delle popolazioni amministrative, allora la Comunità montana, in quanto unione di Comuni montani, può rispondere a questo principio.

**CAP. 2 — LE POLITICHE E I FINANZIAMENTI DELLE  
AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO****2.1 Le risorse finanziarie per la montagna erogate dal Ministero dell'interno.**

Il sistema dei trasferimenti erariali alle Comunità montane per l'anno 2002 si basa ancora sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 che prevede l'erogazione da parte dello Stato di somme derivanti dai fondi ordinari e consolidati nonché del Fondo nazionale ordinario degli investimenti. Continua ad essere erogato, per i mutui in corso di ammortamento, anche il contributo per lo sviluppo degli investimenti.

I trasferimenti erariali per l'anno 2002 di ogni singolo ente locale sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 53 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388. L'incremento delle risorse, derivante dall'applicazione del tasso programmato di inflazione per l'anno 2002 alla base di calcolo definita dall'articolo 49, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è distribuito secondo i criteri e le finalità di cui all'articolo 31, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Fino alla riforma del sistema dei trasferimenti erariali è sospesa l'applicazione del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, ad eccezione di quanto disposto dall'articolo 9, comma 3. Ai fini dell'applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, nel calcolo delle risorse è considerato il fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale.

Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, il sistema dei trasferimenti erariali per l'anno 2002 prevede la conferma delle risorse erariali complessive attualmente in godimento di detti enti, con l'incremento al tasso programmato di inflazione (pari all'1,7 per cento) delle risorse del 2001 per l'importo corrispondente a 2.375.701,74 euro.

Fino alla riforma del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in caso di aggregazione ad una Comunità montana di un comune montano proveniente da altra comunità montana, i trasferimenti erariali spettanti alle due comunità montane sono rideterminati in relazione alla popolazione ed al territorio oggetto di variazione. Le modalità applicative sono individuate con decreto del Ministero dell'interno.

I restanti contributi sono stati attribuiti in proporzione alla popolazione nei territori montani. Nei prospetti seguenti sono riportati i contributi spettanti alle comunità montane per l'anno 2002.

