

Problemi e ritardi nella pianificazione delle Comunità montane

di Nicola Morano

1. Il complesso di norme emanate con la recente legge n. 93 del 1981 ha notevolmente potenziato¹ le prerogative attribuite alle Comunità montane dalla legge istitutiva del 9-12-1971 n. 1102.

L'intervento finanziario che con la nuova legge va ad attuarsi, dovrà consentire alle Comunità montane, del Mezzogiorno in particolare, di uscire dalla fase di attesa nella quale carenza di mezzi, conflitti di competenza, diatribe tra poteri politici locali le avevano relegate, e di muovere verso una fase di auspicabile fervore operativo.

D'altra parte, se è vero che la normativa dettata dalle due citate leggi costituisce un passo decisivo verso un metodo più corretto di impostazione della programmazione economica e della pianificazione del territorio, è anche vero che, proprio a livello operativo, gli strumenti, che quel quadro di norme ha predisposto, perdono colpi nell'impatto con situazioni che in concreto non riflettono le condizioni necessarie per la armonizzazione degli interventi e con strutture decisionali che sostanziali mutamenti non hanno subito nella funzione organizzativa tradizionale della politica e dell'economia regionale.

E ciò mentre la questione del riequilibrio delle zone montane rimane oltremodo complessa, tra l'altro per la vastità del territorio interessato e per i problemi di occupazione e di esodo delle popolazioni ad esso appartenenti.

In base ai criteri fissati dalla legge 1102, i territori delle Comunità montane — le quali sono attualmente 355² — hanno una superficie di circa 16 milioni di ettari (il 53% della totale superficie del Paese), com-

¹ A. Carrozza, *Aspetti giuridici della pianificazione territoriale*, XII Incontro Ce.S.E.T., Sassari 20 febbraio 1982, p. 15. La nuova legge «attribuisce alla Comunità un nuovo assetto e soprattutto le concede finanziamenti per assumere personale e per poter agire concretamente e direttamente».

² Nel 1979 si sono costituite 25 Comunità montane in Sardegna e 1 nuova Comunità montana in Piemonte.

prendono 4.125 comuni (oltre il 50% del totale) ed avevano, al 1971, una popolazione di 9,4 milioni di abitanti,³ diminuita quindi di un altro milione di persone rispetto al 1961.

In occasione di un dibattito per l'approvazione di provvedimenti finanziari in favore delle Comunità montane,⁴ veniva rimarcato che un ulteriore spopolamento sarebbe stato fatale per la montagna, ove si consideri che le popolazioni ivi residenti svolgono funzioni di servizio a presidio del territorio.

2. La legge n. 1102/1971, oltre ad individuare nella programmazione il metodo per l'esercizio delle competenze attribuite alle Comunità montane, ha indicato in «fini globali» — da perseguire attraverso un complesso di attività programmate e coordinate nell'ambito del piano di sviluppo — la condizione per elevare il potere locale dal frazionamento amministrativo del passato, al ruolo di efficace interlocutore della Regione⁵ nel quadro della programmazione regionale. Senonchè, fino ad oggi non sono mancate pesanti implicazioni negative connesse alla circostanza che i poteri decisionali in materia di sviluppo economico e di progresso civile «resistono» nella loro tradizionale composizione, frammentati e dissociati ai vari livelli territoriali. Una delle principali funzioni delle Comunità montane, quella cioè di enti di ricomposizione generale dei poteri locali, risulta così vanificata. Inoltre, sebbene numerose attribuzioni appartengano agli organi pubblici operanti nell'ambito della dimensione locale (Provincia, Comune, Consorzio industriale, Ente provinciale per il Turismo, Camera di Commercio, Provveditorato agli Studi, ecc.), la maggior parte delle decisioni più rilevanti ai fini dello sviluppo economico vengono pre-

³ Com'è noto. L'ISTAT definisce — sulla base del Catasto del 1929 — in 10,6 milioni di ettari la superficie della montagna nella quale ricadono 2.062 comuni (il 32% del totale) con una popolazione residente al 1971 di 7,7 milioni di unità.

La Commissione Censuaria Centrale, ai sensi dell'articolo unico della legge n. 657/1957, che sostituisce l'art. 1 della legge n. 991 del 1952, aggiorna annualmente l'elenco dei territori montani, nel quale vengono inclusi, «di ufficio o su richiesta dei comuni interessati», i territori montani dei «comuni censuari situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri». Successivamente alla entrata in vigore della legge 1102, la Commissione Censuaria Centrale ha aggiunto (al 1980) altri 54 comuni al precedente elenco dei territoriali montani la cui superficie è così risultata di Ha 15.992.742.

⁴ R. Segnana, *Mezzi finanziari alle Comunità montane e prospettive per una più incisiva azione*, Senato della Repubblica, Roma 1975.

⁵ S. Merlini, *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica* «1ª Conferenza regionale sulle Comunità montane», Regione Toscana, Firenze 1974.

se ad una dimensione diversa, a livelli cioè degli organi responsabili della politica economica nazionale o della politica meridionalistica e di quella regionale. La stessa complessa attuazione della riforma regionalistica dello Stato si è presentata come il quadro nel quale ha trovato potenziamento la tendenza a conferire competenze territoriali di carattere comunale e regionale a centri decisionali ed operativi del settore pubblico (Provveditorato alle opere pubbliche, Enti di sviluppo per l'agricoltura, ecc.). Nel contempo, le decisioni di investimento più rilevanti del settore privato, sfuggono alla funzione di coordinamento e di indirizzo dello sviluppo che le Comunità montane dovrebbero svolgere giacché, soprattutto nei comparti più dinamici, provengono di regola dai territori esterni alle provincie economicamente più «deboli» e si impongono con connotati che spesso non sono in armonia con esigenze generali di sviluppo locale, di salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali.

Tutto questo, evidentemente, non trova alcuna effettiva giustificazione in talune specifiche scelte che il legislatore — dopo le enunciazioni di principio di carattere generale — ha compiuto con riferimento alle attività di elaborazione e di attuazione della programmazione. Nel significato della legge, tali scelte sono motivate dalle facoltà riconosciute alle Comunità montane di delegare ad altri Enti le realizzazioni attinenti alle loro specifiche funzioni nell'ambito delle rispettive competenze territoriali, e di assumere funzioni, proprie degli Enti che operano sul loro territorio, quando siano dai medesimi delegate a svolgerle. Nei fatti, generalmente, gli Enti continuano ad attuare attività ed interventi, non tanto per condizione di potere, quanto perché i corrispondenti apparati tecnico-amministrativi non si sono ancora formati nella struttura delle Comunità: comunque non per effetto di delega né per la funzione di coordinamento e di programmazione che le Comunità montane devono svolgere e che assume ruolo determinante nella economia dei compiti ad esse affidati dalla legge.⁶

3. Il quadro che risulta dalla precedente analisi non è molto diverso da quello anteriore alla emanazione dei provvedimenti legislativi per la costituzione delle Comunità montane. Sopravvive, ancora vigorosa, una ge-

⁶ Le resistenze degli uffici operanti nei settori agricolo e forestale, come pure la «carente funzionalità delle Comunità montane» in talune Regioni hanno incoraggiato la continuazione di attività di gestione diretta degli uffici stessi, circostanza che, peraltro, ha sempre comportato tempi più lunghi e disagi per l'utenza rispetto alla gestione svolta dalla Comunità (G. Piazzoni, *La legislazione sulle Comunità montane e sui comprensori*, in «Logica pubblica e pianificazione territoriale», INEMO, Roma 1981, p. 63).

stione settoriale degli interventi, con sovrapposizioni e duplicazioni spesso più gravi di competenze, dal momento che le Comunità montane si sono «aggiunte», sullo stesso territorio, ad Enti e ad Organi i cui compiti già in passato non erano agevolmente distinguibili.⁷ La logica dominante rimane quella dell'intervento speciale o settoriale,⁸ supporto frequente di specifici interessi in contrasto con gli interessi generali delle popolazioni e dei territori.

Disattesa risulta, di conseguenza, la funzione di reale «partecipazione» delle popolazioni ai dibattiti ed alle scelte, al cui ruolo di garanzia del soddisfacimento dell'interesse generale delle Comunità montane, la legge ha conferito il massimo significato politico, in opposizione altresì ai pericoli di degenerazione tecnicistica e tecnocratica cui potrebbe andare incontro la strumentazione prefigurata dalla legge stessa. E non v'è dubbio che influenza determinante abbia avuto, sulla mancata attivazione del momento partecipativo, il ritardato o il lentissimo avvio del processo di programmazione. La maggior parte delle Comunità montane è infatti ancor priva del piano di sviluppo socio-economico,⁹ che invece è «il documento ufficiale» sul quale la maggioranza della popolazione e le forze organizzate e rappresentative di interessi e di azioni settoriali possono contribuire¹⁰ all'analisi delle situazioni ed alla scelta delle soluzioni per lo sviluppo della Comunità.

In assenza di piano e, in generale, in mancanza di finanziamenti adeguati e di personale per il servizio di assistenza e di coordinamento delle attività istituzionali delle Comunità montane,¹¹ rimane assente, dal qua-

⁷ Vi sono stati casi in cui le Regioni hanno sciolto gli enti operanti nei territori montani, quali i consorzi forestali e le aziende speciali per la gestione del patrimonio silvo-pastorale dei Comuni, oppure i consorzi di bonifica montana, attribuendo funzioni e personale alle Comunità montane. In altri casi le Regioni hanno emanato norme varie per favorire la coesistenza degli enti rimasti in vita con le Comunità montane.

⁸ Nessuna Regione ha praticamente imposto il rispetto della norma per la redazione del piano di sviluppo, subordinando a tale atto fondamentale i successivi finanziamenti statali e regionali. Sono stati effettuati, in conseguenza, notevoli finanziamenti sulla base di programmi o progetti di singole spese, redatti a norma dell'art. 19 della legge 1102, ben oltre il termine entro il quale dovevano essere redatti i piani di sviluppo (G. Piazzoni, op. cit., p. 62).

⁹ Ben poche Comunità montane hanno provveduto a darsi il piano di sviluppo, anche perché molte Regioni non hanno adottato alcun piano regionale (C. Caruso, *Piani generali di bonifica integrale e di bonifica montana e piani di sviluppo economico-sociale*, in «Logica pubblica e pianificazione territoriale», INEMO, Roma 1981, p. 88).

¹⁰ U. Bagnaresi, *Il piano di sviluppo della Comunità montana*, in «Il montanaro d'Italia», Dicembre 1973, pp. 1284 e 1285.

¹¹ La legge n. 93/1981 dovrebbe consentire di risolvere tali problemi. Essa regola, tra l'altro, specificatamente la materia dell'assunzione del personale, «anche in deroga ai limiti

dro delle esigenze dei territori interessati, il particolare valore che in tema di programmazione dello sviluppo delle aree montane la legge assegna alla tutela dell'ambiente, ponendola come condizione preliminare per la conveniente utilizzazione delle risorse locali affinché, per converso, la valorizzazione delle risorse materiali ed umane dell'ambito comprensoriale della Comunità, fornisca la migliore garanzia di conservazione e salvaguardia degli equilibri ambientali del territorio. Impostazione, questa, che per gli aspetti produttivi privilegia il settore primario ed è congeniale alla realtà socio-economica della gran parte delle Comunità montane, mentre per talune realtà regionali, nelle quali sussistono più complessi problemi di riequilibrio, determinati dalla vistosa contrapposizione tra la fascia costiera conurbata e le zone interne da essa egemonizzate, si impone altresì l'attuazione di consistenti interventi nella infrastrutturazione civile ed industriale.

4. Intanto, non meno che le cause di portata più generale, altri elementi, che — come accennato in premessa — non riflettono in concreto le condizioni per l'armonizzazione degli interventi, si pongono come ostativi al sollecito svolgimento della pianificazione nelle Comunità montane.

Crea in particolare perplessità e ritardi la prescrizione dell'art. 5 per la quale il piano di sviluppo socio-economico va approntato sulla base delle indicazioni del piano regionale. In merito viene sostenuto che questa disposizione non deve essere ritenuta vincolante dove le Regioni non abbiano predisposto il piano o una ipotesi organica di sviluppo, e ciò in quanto¹² non è esatto condizionare l'esercizio dei poteri di piano della

di spesa indicati nell'art. 2 della legge 11/3/1975 n. 72» (art. 7), concede finanziamenti ma soprattutto introduce criteri rivolti ad accelerare la ripartizione e la distribuzione dei fondi tra le Comunità montane. Occorre tuttavia tener presente che per il passato le difficoltà non sono derivate soltanto dalla modesta misura dei fondi disponibili bensì anche dalla mancata reale erogazione di essi. Nel settore delle incentivazioni produttive, ad esempio, furono sì effettuati dal Governo gli stanziamenti dei fondi destinati — in applicazione dell'art. 9 della 1102 — allo sviluppo del patrimonio silvo-pastorale; nessun mutuo però, a tutto il 1980, è stato concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti. Un'idea, invece, della misura dei fondi per il funzionamento delle 328 Comunità montane costituite al 1975, a seguito della delimitazione delle zone omogenee da parte delle regioni, è data dagli importi ripartiti dal CIPE per effetto della legge n. 72 del 1975, di rifinanziamento della legge 1102. Per ciascuno degli esercizi del triennio 1974-76, tali importi furono di 36 miliardi di lire: in media, quindi, poco più di un miliardo per Comunità montana. L'autorizzazione di spesa nella legge istitutiva (art.15) era di 116 miliardi di lire, dei quali 86 miliardi per la redazione e attuazione dei piani, 28 miliardi a disposizione del MAF per opere di bonifica, 2 miliardi per la redazione della Carta della Montagna. Degli 86 miliardi il CIPE ne stanziò 26 nel 1972 e 60 nel 1974.

¹² A. Abrami, *Comunità montane e sviluppo economico*, SVIMEZ, Giuffrè editore, Milano 1975.p. 34 e segg.

Comunità all'avvenuta predisposizione della pianificazione regionale, essendo la Comunità montana un ente fornito di autonomia e destinato al governo del territorio di competenza in forza dell'investitura, sia pure indiretta, delle popolazioni. Del resto, il fatto che il piano redatto dalla Comunità dovrà essere controllato ed approvato dalla Regione, costituisce la migliore garanzia che non abbiano a verificarsi contrasti tra i diversi ordini di piano. Questo argomento, però, se tende ad una giustificazione formale della soluzione prospettata, pur contiene un vizio obiettivo di sostanza dove dà per esistenti — all'atto dell'approvazione — i diversi ordini di piano. In realtà, se al momento dell'approvazione del piano di sviluppo socio-economico della Comunità montana, il piano regionale non fosse ancora redatto, non potrebbe esplicitarsi, da parte della Regione, la funzione di coordinamento e di controllo della coerenza dei piani, per cui rimarrebbe sospesa la possibilità di verifica che contrasti non sussistano tra i diversi ordini di piano.

Ma, al di là della efficacia delle tesi proponibili sul problema, non c'è dubbio che la mancanza del piano regionale sottragga al processo di programmazione delle Comunità montane il termine essenziale di riferimento e di reciproca interazione, nonché di collegamento e di mediazione della pianificazione locale con quella nazionale. Risultato immediato è, comunque, che le Comunità montane restano nell'incertezza propria delle situazioni mancanti dei necessari indirizzi programmatici e la Regione si trova di fronte ad una serie di piani (quelli delle Comunità montane del territorio di sua competenza) che, anche con fatica, difficilmente può armonizzare.

Sorgono altre incertezze, richiamate dal prof. Antonietti,¹³ quando, definita la nozione di «Comunità montana», si considera che anche il «comprensorio» è un ambito delimitato dalla Regione per dare razionale distribuzione sul territorio ad attività di carattere intercomunale (che la polverizzazione degli Enti locali impedirebbe) e per porlo a base della pianificazione territoriale ed urbanistica, della programmazione dello sviluppo socio-economico. Da questa definizione, infatti, appare chiaro che le funzioni delle Comunità montane e quelle dei comprensori sono le stesse, da cui i conflitti di competenza ed i conseguenti ritardi nella elaborazione dei piani. Le Regioni avrebbero dovuto (o dovrebbero) istituire comprensori limitatamente alle aree non montane, in maniera da consen-

¹³ A. Antonietti, *Aspetti economico-estimativi della pianificazione territoriale*, XII Incontro Ce.S.E.T., Sassari 20 febbraio 1982, p. 4.

tire alle Comunità di svolgere sul proprio territorio tutti i compiti attinenti alle loro attribuzioni.¹⁴ Ad ogni modo, è stato inoltre osservato, per le sue prerogative in materia di pianificazione generale ed urbanistica, il piano di sviluppo socio-economico dovrebbe assorbire i compiti del piano comprensoriale, del resto mai attuato.¹⁵ Tuttavia, indirizzo uniforme su questo punto non traspare dalle leggi regionali, alcune delle quali hanno sostenuto la completa autonomia delle Comunità contenute nei comprensori, altre hanno ignorato il problema con la conseguenza che le Comunità montane sono state escluse dalla pianificazione comprensoriale. Inoltre, in alcuni casi i problemi sono stati risolti affidando alle Comunità la funzione di comprensori per l'urbanistica e la programmazione, in altri casi è stata tentata un'azione di coordinamento e di raccordo tra il piano delle Comunità montane e quelli dei comprensori (quando le Comunità ricadono in più comprensori o comprendono più comprensori) ovvero tra il piano della Comunità e quello del comprensorio (quando la Comunità ne è parte). Gli orientamenti culturali più avanzati sostengono che si dovrà provvedere, per una soluzione più adeguata, a sviluppare collaborazione ed intesa tra le Comunità per la gestione dei servizi, a condizione di non moltiplicare i livelli organizzativi pubblici.¹⁶ In tal modo potrebbero trovare soluzione anche i pesanti problemi della rappresentanza, negli organi di governo, dei comprensori e delle Comunità montane ricadenti sugli stessi ambiti territoriali.

Scarse possibilità di trovare coerente soluzione con i termini della legge ha avuto invece la contrapposizione che in concreto si è determinata tra le caratteristiche reali delle aree montane e la nozione di «zona omogenea» da delimitare in base a criteri di unità territoriale economica e sociale. Bisogna convenire che è praticamente inesistente la possibilità di individuare e delimitare zone che dal punto di vista fisico-economico, soprattutto nei territori montani, si presentino in qualche misura omogenee.¹⁷ D'altra parte, per uscire dalla questione, nemmeno potrebbe essere

¹⁴ G. Piazzoni, op. cit., p. 71 e segg.

¹⁵ Di 13 comprensori, sui 25 delimitati in Sardegna, la legge regionale per la costituzione delle Comunità montane ha affidato le funzioni di pianificazione e programmazione ad altrettante Comunità il cui territorio coincide con quello dei comprensori. Degli altri 12 comprensori le Comunità montane sono parte, estendendosi essi alle zone costiere.

¹⁶ P.L. Carci, *Le Comunità montane*, Edizione DI.PI.TER., Università della Calabria, 1980.

¹⁷ «È mia convinzione — osserva A. Antonietti, op. cit., p. 3 — che se è difficile delimitare una zona di vasta estensione comprendente più comuni e parti di comune o intere parti di province anche diverse in base ad un generico criterio di omogeneità riferito ad un

sostenuta, con qualche probabilità di efficacia, una interpretazione diversa da quella generalmente nota e condivisa sul concetto di «zona omogenea», giacché — com'è ricordato¹⁸ — con tale nozione la legge «ha inteso riconoscere la rilevanza delle diverse realtà territoriali ai fini della determinazione delle azioni di sviluppo intersettoriale e globale». La delimitazione delle zone omogenee — continua il Bagnaresi — ed il coordinamento delle azioni di sviluppo nell'ambito regionale, se esattamente interpretati, confermano la volontà del legislatore di assicurare una stretta aderenza tra le direttrici dello sviluppo e le singole realtà e potenzialità fisiche, economiche, sociali ed anche politico-amministrative di ogni zona elementare. E però, se obiettivo del legislatore è stato di assicurare stretta aderenza tra le linee di sviluppo e le caratteristiche specifiche dell'area interessata e, soprattutto, se intendimento della legge è di pervenire ad effettivi significativi di sviluppo socio-economico e di riequilibrio territoriale delle zone montane, allora, anziché insistere sulla ricerca di *uniformità* fisico-economiche e socio-politiche, più feconda di risultati diventa l'analisi dei comprensori quando si abbia a riferimento il concetto di una «coerente dimensione operativa di politica programmatica, (che costituisca) il necessario punto di sintesi tra sviluppo socio-economico ed equilibrio del territorio». ¹⁹ Del resto, in una recente esperienza di pianificazione in Calabria,²⁰ rilevato che, oltretutto, il criterio di omogeneità non è in grado di sopperire sufficientemente alle condizioni che occorre soddisfare per il superamento degli squilibri, è stato più correttamente deciso di ritrovare, nell'area delimitata, qualità e potenzialità che consentano di realizzare le necessarie integrazioni tra i diversi settori produttivi e tra gli insediamenti residenziali e le dotazioni dei servizi, in modo da giungere ad un assetto territoriale ed economico equilibrato.

5. Da quest'ultimo criterio, evidentemente, emerge in definitiva il generale principio della preliminare analisi e definizione delle risorse materiali ed umane dell'area di studio e del successivo esame del territorio come

solo settore di produzione, sia pressoché impossibile farlo da un punto di vista intersettoriale. Si finisce con il cadere nella generalizzazione. Tanto vale accettare — conclude l'A —, dove è possibile, il principio dell'aggregazione spontanea e di fatto come è stato per le Comunità montane: aggregazione spontanea su cui giocano fortemente i caratteri fisici, etnici e storici.

¹⁸ U. Bagnaresi, op. cit., p. 1261.

¹⁹ Cerpi/Interprogetti, *I piani di sviluppo delle Comunità montane*, Milano 1974, p. 11.

²⁰ Regione Calabria, *Piano di coordinamento per l'elaborazione del progetto speciale zone interne*, 1977, p. 3 e 4.

espressione del processo di sviluppo da determinare e come elemento di verifica degli assetti organizzativi e produttivi in atto. Il momento di coordinamento e di sintesi delle diverse potenzialità e degli interventi collegati attraverso le previste graduazioni nel tempo, si concretizza nella scelta del modello globale di riferimento, suscettibile di aggiornamento e verifiche periodiche, sia rispetto ad indirizzi regionali di politica e programmazione, sia in relazione al rinnovarsi di esigenze locali.

Il ruolo territoriale, potenzialmente attribuibile alla Comunità montana nei confronti dell'area esterna, va individuato sulla base delle prospettive e della integrazione dei diversi settori di attività economica, delle implicazioni conseguenti in termini di insediamenti, di localizzazioni produttive, di servizi e di opere, con particolare attenzione alla opportunità di interventi sulle politiche territoriali.

Alla luce di più recenti esperienze sembra che, nella fase attuale del processo di pianificazione all'interno delle Comunità montane, due punti assumano importanza cruciale nel compimento e nelle sorti del piano: il coordinamento ex ante dell'attività degli enti che operano a livello del territorio delle Comunità montane in vista del raggiungimento di obiettivi generali e comuni; la definizione di una strategia delle richieste e delle rivendicazioni nei confronti dei centri decisionali esterni alle Comunità montane, strategia che dovrà essere comune ai vari organismi ed alle varie forze locali, se vorrà incidere sulle determinazioni dei centri decisionali suddetti.