

## **Obbiettivi per una nuova politica della montagna**

Lo sviluppo di una nuova politica della montagna rende necessario approfondire l'analisi riguardante l'ordinamento delle Comunità Montane e, più in generale, alcune fondamentali tematiche programmatiche della montagna, con l'intento di superare un certo ritardo presente nell'iniziativa istituzionale e di avanzare nuove proposte politiche.

In particolare, possiamo individuare tre obiettivi:

- 1) un esame delle proposte riguardanti la riforma istituzionale delle Comunità Montane, in applicazione della l. 265/99 e del recente Testo Unico degli Enti Locali;
- 2) la verifica della applicazione, ed eventuali proposte di modifica, della l.r. 10/98 sulla montagna;
- 3) l'individuazione di un percorso di iniziative, a partire dalla costituzione di un *coordinamento regionale* per l'attività politica di partito, del gruppo consiliare e degli eletti nelle Comunità Montane ed eventualmente di una *unità tematica della montagna*.

Tre obiettivi che hanno alle spalle, come presupposto, la convinta acquisizione del valore che assume il tema della montagna, nei suoi molteplici aspetti riguardanti le politiche ambientali, l'assetto idrogeologico sempre più compromesso, la viabilità, nonché lo sviluppo civile, culturale ed economico di una grande parte del territorio lombardo.

Veniamo da una recente esperienza della sinistra – e più in generale del Centro Sinistra - nella quale possiamo positivamente registrare l'impegno di singoli rappresentanti in Comunità Montane o di componenti ambientaliste, ma non possiamo, per quanto ci riguarda, non rilevare alcuni limiti e quindi la necessità di un salto qualitativo.

A tal fine va pienamente riconfermata la validità dell'impostazione della legge 97/94 in cui si afferma che "la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane rivestono carattere di preminente interesse nazionale". Una legge che, nonostante le più recenti acquisizioni riguardanti i "patti territoriali" o gli obiettivi definiti da "Europa 2000", dal "Manifesto europeo per la montagna" o nel recente "Forum alpino", rimane un punto di riferimento imprescindibile.

Tale legge, infatti, si muove all'interno di una potestà legislativa "concorrente" e "ripartita" tra Stato e Regioni, istituisce il "Fondo nazionale per la montagna", definisce una modalità integrata di intervento: dall'agricoltura al turismo montano, dall'assetto idrogeologico ai servizi sociali, dal ciclo delle acque all'economia montana che comprende non solo l'attività agro-silvo-pastorale, ma il complesso delle attività economiche.

Nella fase attuativa sono emersi anche alcuni limiti, soprattutto di recepimento a livello regionale, ma nondimeno tale "legge-quadro" ha aperto una fase innovativa per quanto riguarda le modalità integrate di intervento. Così concepita la montagna, oltre che problema ed area di crisi, che comprende l'intero arco alpino e la dorsale appenninica, diventa un'importante risorsa - un'opportunità e non solo un fattore di marginalità - e vede gli enti montani sollecitati a riconvertire le proprie politiche "assistenziali", tipiche di una vecchia impostazione, in politiche di sviluppo, di promozione di impresa e di cooperazione, di nuove forme di concertazione istituzionale pubblico-privato.

Gli interventi finalizzati ad evitare il fenomeno dello spopolamento, piuttosto che il degrado ambientale ed idrogeologico, si saldano quindi con l'esigenza più impegnativa di prefigurare una politica di sviluppo "sostenibile" ed "ecocompatibile" dell'intera area montana.

Riferimento d'obbligo per quanto attiene all'uso delle risorse ambientali sono i principi stabiliti dal documento "Agenda 21" approvato al Summit della Terra nel '92.

L'arco alpino comporta, come già rilevato nel 1996 dal documento conclusivo della Consultazione Intergovernativa, il potenziamento delle politiche su scala sub-regionale per le attività di ALPE-ADRIA, ARGE-ALP e COTRAO. In altri termini, la montagna alpina rende necessaria una politica di cooperazione interregionale di respiro europeo, riguardante le diverse scelte ambientali, turistiche, viabilistiche e, soprattutto, l'assetto idrogeologico e il governo in sicurezza del regime delle acque.

### **Valori del territorio montano**

Nei prossimi mesi il tema diventerà sempre più d'attualità in coincidenza con l'impegno più volte ribadito di realizzare la "Convenzione delle Alpi" ed in vista dell'anno internazionale della montagna, proclamato dall'ONU per il 2002.

L'idea di uno sviluppo "sostenibile" dell'ecosistema montano rappresenta un'acquisizione da cui non retrocedere, soprattutto in una realtà come la Lombardia, dove è possibile attingere ad estese risorse economiche, imprenditoriali, associative, tecnico-scientifiche.

L'area montana può essere quindi considerata non come una nicchia di marginalità rispetto all'area metropolitana o periurbana, quasi fosse un'area di "arcaicità naturalistica" da preservare in una logica "museale", ma componente essenziale di un moderno e qualificato sviluppo strategico dell'intera Lombardia.

La realtà lombarda è caratterizzata da un paesaggio regionale quanto mai diversificato, in cui il rapporto tra città e montagna va considerato non certo nei termini di una contrapposizione tra sviluppo e sottosviluppo, bensì come un *sistema plurale*, seppure diversificato al proprio interno, di un possibile ed auspicabile sviluppo qualitativo.

Nella riflessione del Presidente del Comitato Tecnico Interministeriale, prof. G. Cannata, svoltasi durante il congresso UNCEM di Torino, gli elementi di un "laboratorio ideale per l'economia della qualità" sono emersi con precisione. Dalle varie tipologie di montagna emergono anche diverse tipologie di risorse economiche che possono essere valorizzate, che formano un *sistema di risorse* geologiche, biologiche, naturalistiche, sociali. In una ottica nuova di specializzazione delle attività produttive è possibile *mettere in rete i sistemi locali montani* nel mercato competitivo dei vari sistemi territoriali, con la specializzazione di prodotti agricoli ed artigianali, di servizi turistici e del tempo libero di qualità, con la valorizzazione delle nicchie culturali e produttive che solo l'economia e l'ambiente di montagna possono dare.

E' questa la sfida più significativa che può porsi l'obiettivo di trasformare le "marginalità" in una nicchia di qualità sempre più ricercata da una *società del benessere* che amplia lo spazio di un consumo di qualità rispetto alle produzioni di massa del mercato. Cannata però sottolinea come questo salto qualitativo che guarda alla montagna come "al mondo delle potenzialità" sia possibile solo investendo sulla formazione degli operatori, sulle infrastrutture telematiche e non solo tradizionali, sui parchi tecnologici per la montagna in modo da poter recepire i principali risultati raggiunti dalle scienze ambientali, geologiche ed agronomiche a favore dell'economia montana.

Il fatto che nell'area montana risulti più complesso il rapporto tra *tutela* e *sviluppo* è quindi motivo di un maggior impegno culturale, non certo giustificazione di uno sbrigativo ripiegamento.

Di fronte al problema della montagna permangono ancora atteggiamenti culturali di carattere regressivo. Da una parte, e in un'ottica tipicamente *urbano-centrica*, la montagna viene considerata solo nei suoi aspetti di sfruttamento turistico o in una ristretta visione d'oasi naturalistica. Dall'altra, si contrappone una radicata visione localistica della montagna, quasi che la tutela della stessa possa essere meglio garantita da una logica possessoria da "padroni in casa nostra".

Due modi apparentemente opposti di pensare la montagna che convergono però negativamente sul punto di operare una cesura nella concezione unitaria del modello policentrico di sviluppo lombardo.

La montagna va invece pensata come una risorsa indispensabile per qualificare paesaggio e sviluppo della Lombardia. L'impiego quindi di ingenti risorse per la montagna obbedisce non solo all'esigenza di una solidarietà sociale e territoriale, ma alla necessità di qualificare lo sviluppo dell'intera Regione. Una qualificazione che non può non comprendere anche il tema della sicurezza idraulica e geologica che ci è drammaticamente e periodicamente riproposto quando la montagna lasciata a se stessa presenta il conto per l'incuria, la cementificazione selvaggia, l'abbandono e il degrado ambientale.

Su questa base è stata definita anche in Regione la proposta di assicurare un rilevante impegno economico, nel quadro di un'apposita normativa. Acquisire la *specificità montana* - ci auguriamo anche all'interno del prossimo statuto regionale - significa far propria una posizione già consolidata in sede di Unione Europea. Come sostiene anche l'UNCEM si tratta di considerare la montagna non più solo come area depressa e rurale, "ma come giacimento globale di risorse e di patrimonio sociale".

Pensare alla difesa ed alla tutela di un bene ambientale, al tempo stesso alle esigenze di vita e lavoro delle comunità locali, significa misurarsi con problemi complessi derivanti dal rapporto tra tutela e sviluppo, così come - ad esempio - significativamente emerge nel dibattito sulle questioni dei parchi, della viabilità o della infrastrutturazione economica e turistica dell'area montana. Vi è quindi piena consapevolezza del complesso, spesso anche precario, equilibrio esistente tra ambiente montano e trasformazioni antropiche, tra esigenze di pianificazione paesistica ed interventi di manutenzione ambientale.

Il tema della montagna si impone, oltre tutto, per la sua obiettiva rilevanza. Basti pensare che la montagna rappresenta più del 40% del territorio della nostra regione, più di un terzo dei 1500 comuni lombardi. Molteplici sono i fattori economico-ambientali che potrebbero essere richiamati in primo piano, si pensi al valore qualitativo rappresentato dalla risorsa del turismo, all'esteso patrimonio forestale, all'enorme giacimento idrico, alle problematiche connesse - come recentemente richiamato anche dalla Comunità Montana e dal BIM della Valle Camonica - alla presenza degli impianti idroelettrici.

Il profilo socio-economico della montagna lombarda è stato distinto dall'IReR sulla base di tre livelli di sviluppo: *la montagna ad economia integrata* (con diversificazione di attività produttive, che abbraccia le sponde lacustri e collega

la fascia pedemontana, includendo importanti realtà urbane), *la montagna marginale* (con difficoltà di tenuta demografica, un elevato indice di ruralità, “despecializzazione” produttiva, con piccole imprese a conduzione familiare), *la montagna del benessere* (con alti livelli di reddito, corrispondenti in generale ai comprensori turistici in quota, con una solida struttura recettiva di carattere alberghiero e con seconde case).

Un'analisi differenziata della realtà montana risulta utile non solo sul piano culturale, ma per calibrare sul piano legislativo gli interventi, che troppo spesso si muovono in modo indifferenziato, determinando anche all'interno dell'area montana tensioni e fattori squilibranti.

## **Nuova normativa istituzionale**

La definizione del ruolo amministrativo della Comunità Montana interseca un complesso di problemi politici ed istituzionali.

In primo luogo va rilevato come il percorso istituzionale delle Comunità Montane in Lombardia si colleghi direttamente ad alcuni temi della “questione settentrionale”, riguardanti le trasformazioni sociali e politiche registrate nelle aree montane e pedemontane.

Il CNEL - si pensi agli studi di De Rita e di Bonomi - ha definito *aree tristi* quelle zone, per lo più montane, che hanno registrato crisi, spopolamento, deindustrializzazione, resistenza al mutamento.

Viceversa, l'*asse pedemontano*, come è noto, si è caratterizzato per la crescita del lavoro autonomo, dei localismi produttivi nei distretti di piccola e media industria.

Le Comunità Montane si pongono quindi come cerniera politico-istituzionale tra questi due divergenti processi socio-economici. Non è per nulla facile assumere la sfida di un *governo territoriale*, contemporaneamente sollecitato dalle problematiche della *arretratezza* e della *modernizzazione*, del *declino* e dello *sviluppo*.

È questo un compito difficile su cui misurare il futuro delle *nuove Comunità Montane*. Difficile ed affascinante per chi intenda costruire un'esperienza innovativa nel governo di sistemi territoriali tra loro non facilmente integrabili.

Alla vecchia ed ormai superata idea della Comunità Montana, si contrappone il progetto di un livello *sovramunicipale* (od *intermunicipale*) di governo territoriale, da inserirsi nella riforma federalista dello stato. Un processo che deve fronteggiare il centralismo statale e regionale, ma non meno anche la frammentazione localistica dei livelli di governo e delle classi dirigenti amministrative.

Infatti, le nuove Comunità si rapportano direttamente al *federalismo amministrativo ed istituzionale* che si è avviato in questi anni con le leggi Bassanini e che è oggetto di confronto in Parlamento con la modifica del titolo V° della Costituzione, in particolare con riferimento al tema della sussidiarietà verticale od istituzionale, e per l'attribuzione dei poteri amministrativi agli enti locali. Con la l. 59/97, ma soprattutto con la successiva “correzione” introdotta dal d.lgs.112/98, è stato stabilito che “la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, alle Province e alle Comunità Montane... secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale”.

Ciò pone il problema del rapporto che va stabilito tra *principio di sussidiarietà*, che comporta un trasferimento di funzioni verso i comuni, e *principio di adeguatezza*, che evidenzia “la idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni”.

In altri termini si rende necessaria una valutazione dell'effettiva capacità di gestione dei comuni di piccole dimensioni, così diffusi nelle aree montane, dove l'80% dei comuni ha una popolazione inferiore ai 3 mila abitanti e il 50% inferiore a mille.

Un tema delicato, su cui sono note anche le posizioni dell'ANCI, che va affrontato non con un generico - e retorico - appello alle identità locali, che finisce per alimentare lo scontato richiamo di un localismo deterioro. Una sfida che le migliori culture locali sanno di dover affrontare per evitare la trappola di un localismo regressivo che le consegnerebbe al declino del passato ed al distacco dalle giovani generazioni. Una sfida che va assunta rendendo i piccoli comuni protagonisti di processi associativi nella predisposizione di servizi, di progetti di modernizzazione, anche nel campo delle nuove tecnologie, di interventi infrastrutturali, finanziabili da Regione o Comunità Europea.

In alternativa non rimane che l'aggravarsi di un processo di depauperamento che ha visto in particolare i comuni montani inferiori ai mille abitanti registrare un costante decremento demografico, dal '51 a oggi, pari al 30% circa.

Una moderna visione della gestione dei servizi, che prossimamente registrerà a livello parlamentare un nuovo quadro normativo, non può che essere sovracomunale, e renderà necessario riesaminare i ruoli di Comunità Montane, di BIM o altri enti di carattere consortile già esistenti.

A questo punto ci troviamo di fronte ad un bivio.

Una prospettiva potrebbe essere rappresentata dalla formazione di un nuovo livello istituzionale, intermedio tra comuni e province, o addirittura dall'apertura di un percorso per la formazione di nuove province. L'altra via, più concreta ed immediata, è quella di promuovere forme associative tra livelli istituzionali esistenti.

So perfettamente che esistono sollecitazioni che si muovono in molteplici direzioni ed alcune di queste passano attraverso la proposta della elezione diretta del presidente della Comunità Montana, per caratterizzare le Comunità come un nuovo livello istituzionale. Un tema che esula dall'odierno convegno, che comunque merita d'essere tenuto aperto. Ma è opportuno aver chiara la prospettiva e sapere che molti di coloro che a livello nazionale immaginano la Comunità Montana come un nuovo livello istituzionale hanno in testa un processo di superamento dell'attuale polverizzazione del *municipalismo montano* attraverso la  *fusione* dei comuni. In tale contesto, l'elezione diretta del presidente della Comunità Montana verrebbe nei fatti posta in alternativa all'elezione diretta dei sindaci. Detta diversamente, tale impostazione già tentata - e fallita - con le fusioni di comuni, rappresenta un'estensione di un modello urbano sull'area montana, con i comuni derubricati a  *circoscrizioni o frazioni* delle Comunità Montane.

Per quanto si possa sempre mantenere aperta la discussione, è necessario però stare dentro i processi politici reali e sapere che vi sono alcuni punti fermi da cui partire per rafforzare il processo autonomistico, tutt'altro che acquisito di fronte alla pervasività del neocentralismo regionale della Giunta Formigoni.

La strada imboccata dalla nuova legge nazionale, e recentemente riconfermata dal Testo Unico, per alcuni anni non potrà che rappresentare il nostro futuro quadro di riferimento. La Comunità Montana non è un nuovo livello istituzionale che si aggiunge a provincia e comuni. Essa si configura per la forma associativa, specificatamente come  *unione dei comuni*, ente di secondo livello.

La posizione dell'ANCI a favore dei piccoli comuni rappresenta un punto a cui rispondere non con la polemica dei 30 mila comuni di Francia che contano poco o nulla, ma con la volontà di superare il localismo e, per meglio dire, la  *polverizzazione municipale*, attraverso un processo associativo condiviso dalle comunità locali e dai sindaci.

Gli studi più aggiornati ci dicono che il livello dei mille abitanti rappresenta la  *soglia minima vitale* necessaria per garantire un futuro all'insediamento montano; al di sotto di tale livello si determina facilmente un declino consistente e generalizzato. Un altro parametro riguarda la questione dei servizi sovracomunali, il cui bacino, pur variando in base alle concrete situazioni, non può che essere commisurato alle decine di migliaia di utenti, e quindi ad ambiti che, in taluni casi, necessariamente si spingono persino oltre le singole Comunità Montane.

Una riforma dello stato in chiave federalista, basata sulla  *centralità della comunità locale* deve poter saldare  *sussidiarietà* ed  *adeguatezza*. In altri termini è indispensabile mettere i piccoli comuni nella condizione di preservare la propria storica identità, ma nel contempo di far fronte alle esigenze dei cittadini e delle imprese, in primo luogo per la qualità dei servizi e delle infrastrutture, che è il primo requisito necessario per contrastare spopolamento ed abbandono, per ricreare un circuito virtuoso anche in termini abitativi ed occupazionali. Si pensi alle difficoltà che incontra la formazione dello  *sportello unico per le imprese* ed al ruolo decisivo che compete alle Comunità Montane, o su un piano diverso, ai problemi che insorgono nell'associare la gestione dei servizi di polizia locale.

I comuni montani di ampiezza medio-grande, in particolare di fondo valle, possono diventare poli di sviluppo locale con una relativa autonomia di potenziali risorse umane ed economiche da utilizzare.

## **Comunità Montane come Unione di Comuni**

Un'esperienza più che ventennale delle Comunità Montane ha suggerito un'ipotesi di modifica legislativa che ha trovato riscontro nella nuova normativa. Infatti, la l. 265/99 ha introdotto alcune significative novità, o confermato scelte che erano oggetto di discussione, che possono essere così riassunte.

Il nuovo testo riformulato con l'art. 7 della l. 265/99, successivamente recepito nel capo IV° del T.U., definisce alcuni punti da ritenere acquisiti, anche se va precisato che il T.U. non riassume in sé tutta la normativa. Infatti, non si comprende bene la ragione per la quale non si è deciso di coordinare meglio la normativa previgente (l. 1102/91, l. 93/81) che rimane in vigore. Quindi si rendono ancora necessari il raffronto continuo e la comparazione con la precedente normativa.

In primo luogo le Comunità Montane sono chiaramente definite:  *Unioni di Comuni*, (e non una generica "unione montana"), oltre che Enti Locali, con finalità di valorizzazione delle zone montane, con funzioni proprie e delegate per l'esercizio associato delle funzioni comunali. In quanto compatibili, si applicano quindi le disposizioni contenute nel riformulato c. 5 dell'art. 26 della l.142/90 e le disposizioni contenute nell'art. 6 della nuova legge, finalizzate ad

incentivare anche finanziariamente l'esercizio associato di funzioni. Ciò significa che l'obiettivo fondamentale non è più quello di promuovere la fusione dei Comuni associati; fusione che è stata osteggiata dalle stesse comunità locali. In secondo luogo possono essere istituite Comunità Montane tra Comuni appartenenti a Province diverse, quindi Comunità Montane interprovinciali.

In terzo luogo va rilevato che a decretare l'istituzione delle Comunità Montane non è più una legge regionale, ma un decreto amministrativo del Presidente della Giunta. La legge regionale dovrà definire "le modalità" di approvazione dello statuto, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani di zona, i criteri di ripartizione delle risorse tra le Comunità Montane ed i rapporti interistituzionali tra gli enti.

E' evidente quindi che uno dei più rilevanti impegni riguarderà la formazione dei *nuovi statuti montani*; un processo che si svolgerà parallelamente alla formazione del nuovo statuto regionale.

Un punto di novità è rappresentato dai criteri di nomina degli organismi politico-gestionali delle Comunità Montane. Tali organismi erano definiti dall'art. 4 della l. 1102/71 che aveva affidato alle Regioni il compito di fissare le norme di composizione degli organismi direttivi per le Comunità Montane, organismi che prevedevano la partecipazione delle minoranze di ciascun Consiglio, con un esecutivo improntato ad una visione unitaria dei Comuni e degli interessi da essi espressi.

Con il sistema di votazione a voto limitato, definito con il successivo intervento legislativo dell'art. 10 della l. 93/81 si sono andate configurando assemblee particolarmente ampie, in alcuni casi superiori al centinaio di componenti, con conseguenti disfunzioni e forme deteriori di "assemblearismo", che si è accentuato in questi anni anche in seguito alla crisi del sistema di riferimento partitico, alla incompiutezza del bipolarismo ed all'estensione di liste civiche, quanto mai composite e trasversali.

Abrogato l'art. 4 della l. 1102/71, con la nuova disciplina viene stabilito che sia l'organo rappresentativo che quello esecutivo sono composti esclusivamente da amministratori o consiglieri dei comuni associati. Viene notevolmente ampliata la funzione degli statuti, quindi ristretto lo spazio della Regione, per quanto riguarda l'articolazione e la composizione degli organismi.

Nella riflessione da più parti avviata emerge evidente l'esigenza di ridurre il numero dei componeneti, di tenere conto della necessità di favorire i processi decisionali, la definizione e la stabilità delle maggioranze, di precisare meglio il ruolo delle assemblee.

Con l'approvazione della l. 265/99 si era aperto un problema interpretativo che è stato risolto dalla successiva formulazione data con l'art. 27 c. 2 del T.U. degli enti locali. Tale comma stabilisce che "i rappresentanti dei comuni della Comunità Montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze". Il T.U. lascia ai Consigli Comunali la facoltà di stabilire le modalità di voto, sapendo che di per sé il voto limitato, può non garantire la minoranza. Resta il fatto che la minoranza va garantita in ogni modo, fosse anche attraverso le dimissioni dell'ultimo degli eletti della maggioranza, a favore del primo degli eletti della minoranza.

Resta da esaminare in che modo si possa realizzare l'esigenza di ridurre il numero dei componenti, sulla base di criteri stabiliti non più dalla legislazione regionale, ma attraverso i nuovi statuti.

In questo periodo si sono aperte discussioni sulle possibili soluzioni, e tra queste è stato avanzato un criterio analogo a quello introdotto per l'elezione della assemblea (quindi poi del comitato di gestione) delle USSL, con la l.r. 35/80, e formato da "grandi elettori", cioè da una base elettorale costituita da tutti i consiglieri comunali.

La proposta dell'Assessore Gazzola, fatta nel '96 e da noi considerata con interesse, pur dentro il vecchio schema prevedeva la partecipazione del sindaco, in aggiunta a due consiglieri, di cui uno della minoranza, con nomine non revocabili. Ma tale impostazione non risolve però il problema dell'ampiezza dell'organismo.

A noi sembra che la formulazione della legge sia chiara sul fatto che la Comunità Montana è "unione dei comuni" e quindi per ogni singolo comune vada garantita la minoranza, e non solo la minoranza all'interno della assemblea della Comunità Montana. Ciò lascia irrisolti alcuni problemi complessi di gestione per Comunità Montane come la Valle Camonica o la Val Brembana, rispettivamente di 41 e 38 comuni, con assemblee superiori alle cento unità. Non solo. Infatti, non meno problematica risulta la definizione in sede statutaria dell'ampiezza numerica degli organi a fronte dell'applicazione dell'art. 32 c. 5 che prevede che per le unioni dei comuni "il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente". Uno sforzo interpretativo, per non dire modificativo, della norma che contemperì il principio della presenza della minoranza di ogni singolo comune con il numero obbligatoriamente limitato dell'assemblea va fatto. A meno di pensare ad un drastico frazionamento delle Comunità Montane, che, come è noto, apre ancor più rilevanti problemi sulla loro

adeguatezza come strumenti di programmazione, in quanto le Comunità sono chiamate a concorrere, come recita l'art. 28 c. 4, con indicazioni urbanistiche anche "alla formazione del piano territoriale di coordinamento".

Se si intende individuare una soluzione che contemperì i due contrastanti principi (numero ristretto dell'Assemblea e garanzia per la minoranza di ogni singolo comune) va considerata l'ipotesi dei "grandi elettori", ovvero dei consiglieri dei Comuni che votano per l'Assemblea della Comunità Montana, con la possibile variante di far "pesare" di più il voto dei Consiglieri, in ragione del loro peso demografico. Una complicazione, quest'ultima ipotesi, non so fino a che punto opportuna, stante il fatto che già ora più numerosa risulta la popolazione di un Comune, maggiore è il numero dei Consiglieri che votano. Infatti, come è noto, per i comuni al di sotto di 3 mila abitanti vi sono 12 consiglieri, da 3 a 10 mila i consiglieri diventano 16, oltre i 10 mila abitanti essi crescono a 20. In altri termini sarebbe già realizzata anche una maggiore aderenza tra peso demografico dei singoli comuni e possibilità di incidere in termini di rappresentanza nella composizione della Assemblea.

Risulta evidente che con l'elezione di secondo grado si risolverebbero numerosi problemi, compreso quello della certezza e della stabilità delle maggioranze, perché a quel punto si voterebbe per liste che indicano il presidente, con l'attribuzione di un "premio di maggioranza" al vincente, adottando un criterio di ripartizione dei seggi, analogo a quello che si applica in Consiglio Comunale, tra maggioranza e le varie minoranze.

Non mi nascondo, però, che tale via si espone ad obiezioni che hanno un legittimo fondamento. Se non si intende percorrere questa strada non rimane che una "interpretazione modificativa" della legge, stante il fatto che tutela d'ogni minoranza comunale e limite quantitativo dell'assemblea non possono coesistere. Un'ipotesi che si sta facendo strada è quella di ritenere prevalente il principio di tutela della minoranza su quella della composizione numerica degli organi, come previsto dall'art. 32.

In altri termini, rimarrebbe fermo il riferimento quantitativo della Giunta, pari al 1/3 dei consiglieri avuto riguardo all'entità demografica dei comuni che costituiscono le comunità, ma l'assemblea aumenterebbe della misura necessaria a rispettare la tutela della minoranza di ogni singolo comune. Va precisato che se questa ipotesi trovasse fondamento, la "deroga" al livello numerico della assemblea diventerebbe possibile solo per assicurare la presenza della minoranza per ogni singolo comune.

Alla Regione fanno capo alcuni compiti come le zonizzazioni; compete poi la definizione degli ambiti territoriali omogenei, funzionali agli interventi per la montagna e l'esercizio associato di funzioni comunali, definiti con la partecipazione degli enti interessati (art. 3, c. 5 d.lgs. 112/98). Viene riconfermato il fatto che possono essere esclusi dalle Comunità Montane (art. 27 c 5) i comuni parzialmente montani con popolazione residente in territorio dichiarato montano inferiore al 15% della popolazione complessiva, i comuni capoluogo di provincia e quelli superiori a 40 mila abitanti.

L'intento si presume sia quello di non introdurre fattori squilibranti nel sistema montano, in altri termini si suppone che tali comuni abbiano un'autonoma capacità di promuovere processi di sviluppo nettamente differenziati dai comuni rurali, per i quali si pone il problema della forma associativa, presupposta dalla Comunità Montana. I territori classificati montani, non inclusi nelle Comunità Montane non saranno privati dai benefici previsti dagli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla U.E. e dalle varie leggi.

Viene inoltre prevista la possibilità di includere comuni non montani, ma confinanti e parte integrante del sistema economico e sociale. Ciò può far nascere problemi, ma essi vanno considerati alla luce di una scelta che a me sembra importante e che credo si possa così riassumere. Se la Comunità Montana è vista principalmente come un collettore di risorse provenienti dall'esterno e da redistribuire è del tutto evidente che la Comunità Montana in tal caso non potrebbe che essere espressione dei soli comuni montani più svantaggiati. Mi verrebbe da dire: una specie di "san Vincenzo" montana.

Ma dal momento che la Comunità Montana ha già decisamente assunto un nuovo ruolo essa diventa sempre più un soggetto propulsivo dello sviluppo, cambia radicalmente l'ottica ed essa deve diventare un fattore di crescita complessiva, un'organizzazione territorialmente integrata per la promozione di servizi e di infrastrutture.

Nel confronto con la Giunta regionale scontiamo un ritardo non recente, che si è accumulato nel corso della precedente Amministrazione Formigoni e dovuto anche all'esperienza del tutto deludente dell'Assessorato Gazzola, che non ha lasciato alcuna significativa eredità. Non solo. Si ricorderanno le nostre polemiche, peraltro unanimemente condivise dalla IV° Commissione regionale, di fronte ai tentativi di introdurre in Commissione "Affari Istituzionali" proposte di modifica normativa nella fase cruciale della discussione sulla legge della montagna, in sede di Commissione "Sviluppo Economico", con l'evidente rischio di una complicazione che avrebbe compromesso

l'approvazione della legge sulla montagna, applicativa della l. 97, peraltro esplicitamente contrastata dalla Giunta regionale.

In particolare, nel momento politico più sbagliato è stato posto il problema di nuovi "azzonamenti", con la proposta di escludere numerosi comuni, cui erano seguite tensioni e divisioni tra i comuni stessi. La proposta prevedeva di passare dagli attuali 530 comuni, compresi nelle trenta Comunità Montane, a 472 comuni, con una riduzione di popolazione da 1.450.000 a 880.000, ovvero una riduzione dal 16% al 10% della popolazione lombarda. La scelta era determinata dalla esclusione di 58 comuni, considerati non montani, situati sul confine delle precedenti aree omogenee, con l'intento di selezionare l'attribuzione delle risorse per la specificità delle "terre alte".

Tale scelta ha un qualche fondamento - come appena sottolineato - anche perché alcune delimitazioni rispondevano alle esigenze di organizzazione sanitaria fatte a suo tempo per le USL. Tale impostazione però si scontra con un'altra esigenza, che mi sembra prevalente, e fatta propria dalla legge, là dove essa prevede la possibilità di includere comuni non montani confinanti che sono "parte integrante del sistema geografico e socio economico della comunità" e per "un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata".

Una scelta più avanzata perché, come già sottolineato, la Comunità Montana non può essere considerata solo un collettore di finanziamenti esterni da redistribuire, magari in modo indifferenziato ed assistenziale.

A mio parere, il problema reale di una differenziazione interna all'area montana non va affrontato procedendo, se non eccezionalmente, con l'esclusione di comuni, perché a rigore un "ritaglio chirurgico" dovrebbe operare, per certi aspetti, anche all'interno delle stesse Comunità Montane nei confronti di comuni compresi nell'*area montana del benessere*. Ma un tale modo di procedere finirebbe per rafforzare un'idea di montagna intesa prevalentemente come zona di degrado e di sottosviluppo, come area marginale su cui intervenire principalmente in modo assistenziale.

Per quanto riguarda eventuali nuovi azzonamenti la via che comunque può rivelarsi migliore è quella di un confronto, sulla base di alcuni limitati criteri regionali, in sede di una Conferenza Provinciale delle Comunità Montane, analogamente a quanto è avvenuto per la riorganizzazione della rete scolastica con le Conferenze Provinciali di Organizzazione (C.P.O.).

In questa fase di rilancio del ruolo delle Comunità Montane, la scelta che ci pare più opportuna è quella di mantenere, in linea di massima, le attuali aree montane, perimetrare per omogeneità territoriali e culturali, per potenzialità integrate di sviluppo e di operare, al tempo stesso, all'interno di esse con l'adozione di criteri selettivi per quanto riguarda la redistribuzione di quella quota di risorse finalizzata al superamento dello svantaggio. A garanzia ulteriore che non vi sia un uso improprio di risorse, specificamente attribuite ai comuni montani, soccorre il c. 6 dell'art. 28 in cui si stabilisce che "gli interventi finanziari disposti dalle Comunità Montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani".

E' questo un criterio politico che presuppone una lettura attenta del territorio, una capacità effettiva di governo che respinge la logica redistributiva "a pioggia" ed opera per "progetti finalizzati".

Un analogo criterio selettivo era già stato adottato con la l.r. 30/91 per l'agricoltura di montagna, che a suo tempo aveva suddiviso la montagna in quattro zone, adottando il criterio del maggiore o minore "svantaggio".

In base a quei criteri è possibile notare una notevole differenziazione tra realtà montane; vi sono zone con svantaggio medio-alto che va dal 50% all'80% (Valle Camonica, Oltrepò pavese, Valle Seriana sup., Val Brembana, Valtellina di Bormio,...) ad altre con un indice tra il 5% ed il 20%.

A suo tempo la Giunta regionale, in applicazione della l.r. 10/98 con deliberazione n. 45825, del 22/10/99, aveva stabilito "in base ad alcune stime predisposte dal Servizio SIR, le zone che risulterebbero a svantaggio medio-alto comprenderebbero 413 comuni (75% circa), quindi il 90% della superficie territoriale e oltre il 45% della popolazione lombarda residente nelle zone classificate montane.

Le province più interessate in termini di popolazione sono Brescia (28%), Sondrio (25%) e Bergamo (23%). Nell'ambito delle singole province, sul totale della popolazione provinciale residente nelle zone montane risulta attribuita alle zone di svantaggio medio-alto il 94% della popolazione di Sondrio, l'86% della popolazione di Pavia, il 57% di quella di Brescia e il 49% di quella di Bergamo. Le zone classificate a più elevato svantaggio interessano il 24% dei comuni, il 37% della superficie territoriale e quasi l'8% della popolazione residente nelle zone classificate montane e si concentrano nelle province di Sondrio (39%), Brescia (27%) e Bergamo (16%)".

**Legge 10/98 sulla montagna. Piano di Sviluppo Rurale.**

**Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.)**

La legge sulla montagna aveva inizialmente perfezionato, in sede di IV° Commissione, una impostazione di tipo selettivo. Purtroppo nel tragitto dalla Commissione all'Aula alcuni degli elementi selettivi si sono persi per strada a

favore di criteri indifferenziati, basati su indici demografici o geografici molto più facili da maneggiare, ma anche approssimativi nel valutare le esigenze delle diverse realtà socio-economiche.

Come è noto il giudizio da noi dato sulla l.r. 10/98, approvata dal Consiglio Regionale, è stato nel complesso positivo, anche se non abbiamo nascosto i chiaroscuri della legge, le insidie di alcuni emendamenti peggiorativi fatti in Aula, proposti e sostenuti dalla Lega, in particolare tesi a ridimensionare il criterio selettivo di finanziamento, in base alle aree di svantaggio.

I criteri di equità socio-territoriale e di selettività, oltretutto, sono quanto mai necessari per far funzionare un meccanismo di solidarietà territoriale che rappresenti il perno di una politica federalista e di sviluppo policentrico.

L'istituzione del *Fondo regionale*, la costituzione del *Comitato per la Montagna* e della *Consulta* hanno consentito di raccordare meglio il ruolo della Regione alla attività di Comuni e Comunità Montane.

Alcuni articoli, lo sappiamo bene, non si spingono oltre le "perorazioni" legislative, oltre le buone intenzioni. In una fase politica di contrapposizione polemica tra Commissione e Giunta (in particolare con gli Assessori Gazzola e Fiori, non ultimo con l'Assessorato al Bilancio) un ulteriore approfondimento avrebbe forse pregiudicato, quanto meno nei tempi, l'esito dell'approvazione della legge in Consiglio.

D'altronde la validità dei principi - penso in particolare a quelli riguardanti la difesa della piccola e diffusa struttura commerciale, i servizi sociali e scolastici, il turismo rurale o l'attività giovanile nel settore agricolo od artigianale - avrebbe dovuto essere recuperata, in una fase successiva, con leggi di settore, od ancor meglio con atti amministrativi. Tale strada, invece, non è più stata ripresa con convinzione, anche perché è mancata una valida interlocuzione di Giunta che, a tutt'oggi, è carente sul tema della montagna e tutt'altro che definita sul piano istituzionale e della responsabilità assessorile.

Anche nei successivi "collegati" alla finanziaria regionale ripetutamente si sono registrati espliciti tentativi di ridimensionare le risorse stanziare dalla legge per i prossimi cinque anni, i famosi 35 mld annui previsti, e di modificare parti qualificanti della legge.

Alcune scelte peggiorative sono state purtroppo introdotte. In particolare:

- 1) Si ridimensiona il criterio selettivo per la attribuzione e la redistribuzione delle risorse, introdotto con l'art. 5, c. 3, per le tre Zone A., B. e C., in ragione dello svantaggio (indice di spopolamento, indice di ruralità, altimetria, ...);
- 2) Si riduce lo stanziamento che alimenta il "Fondo", previsto dall'art. 3, in quanto è stata tolta la quota di finanziamento, stabilita al punto c), derivanti dai trasferimenti dello Stato, di Enti pubblici e dell'Unione Europea;
- 3) Si introduce con l'art. 3, c. 5 il principio di coerenza tra i progetti ed il PRS. Tale impostazione, astrattamente giusta, va posta in relazione al soggetto che definisce tale coerenza, che è poi la sola Giunta, quindi con possibile (e probabile) discriminazione politica, senza alcun spazio concertativo o di confronto con gli Enti montani;
- 4) Si stabilisce (art. 4, c. 2) che le Comunità Montane debbano acquisire, per i propri progetti, in modo vincolante il "parere favorevole del nucleo di valutazione", istituito dalla Presidenza di Giunta, che valuta fattibilità e coerenza con il PRS;
- 5) Si sposta in altri termini il vero potere decisionale in sede di "nucleo di valutazione"; solo successivamente i progetti arrivano al Comitato per la Montagna, il cui ruolo con questo nuovo meccanismo decisionale risulta notevolmente ridimensionato.

Un punto da verificare in merito all'attuazione della legge riguarda l'attribuzione certa delle risorse, a seconda degli Assessorati, con percentuali che variano dal 30% al 20%, come previsto dall'art. 3. Una verifica è necessaria perché abbiamo seri dubbi sulla effettiva applicazione di questa norma. Anche in questo caso un peggioramento è stato introdotto in Aula con la possibilità di ridurre tali impegni entro la misura dell'8% e, successivamente, con l'elencazione riduttiva delle leggi (introdotta nel P.R.S.) su cui tali percentuali vengono applicate. Si pensi, per esempio, che tale elenco esclude la l.r. 31 sul diritto allo studio che rappresenta uno degli elementi più qualificanti a sostegno delle giovani famiglie di montagna. Tale elenco va quindi riesaminato, per essere modificato ed ampliato, perché rischia di vanificare il valore dell'art. 3 della legge stessa.

In un recente intervento svolto dall'Assessore Colozzi, in qualità di Presidente della Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino, al Forum Alpino di Bergamo, sono emersi alcuni rilievi critici che possono essere condivisi. Si pensi al ritardo della ratifica della "Convenzione" da parte del Parlamento od all'esigenza di rilancio della Consulta dell'Arco Alpino.

Meno convincente il tentativo di contrapporre, anche per ciò che riguarda la montagna, la Regione allo Stato. Infatti la sua proposta di contrapporre una "convenzione fra Regioni" alla "convenzione fra Stati" obbedisce ad una logica politica strumentale che va respinta.



Chi, come noi, guarda alla necessità di politiche e di organismi interregionali sa di doversi misurare con scelte complesse di coordinamento interregionale. L'Arco alpino, come peraltro in pianura il "sistema Po", risponde evidentemente anche alla necessità di un più generale governo territoriale che non può vedere estraneo lo stato.

Ciò vale anche per quanto riguarda la scelta della definizione di strumenti e di risorse, compresa la regionalizzazione del Corpo forestale dello Stato. Una regionalizzazione quanto mai necessaria, (e già prevista dalla legge Bassanini) che nel definire (in base all'ipotesi di una ripartizione prevista dal Decreto Ministeriale) un trasferimento del 70% delle forze, rinvia alla costituzione di un Corpo regionale forestale e, nel contempo, anche ad una necessaria concertazione con lo Stato. Infatti alcuni compiti rimangono in capo alla politica statale, come peraltro è previsto dall'art. 69 del d. lgs 112/98, proprio in ragione della valenza nazionale, oltre che europea, dell'intero Arco alpino.

Non possiamo nascondere, inoltre, la viva preoccupazione per il ridimensionamento del ruolo del Comitato per la montagna e della stessa Consulta. L'avvio del Comitato ha registrato un difficile rodaggio. Esso ha iniziato a maggio dello scorso anno la propria attività e, considerando la pausa elettorale, si può dire che ha operato per non più di sei mesi. Considerando poi il fatto che il Comitato ha dovuto decidere in merito ai vari progetti, finanziati con i 35 mld, entro scadenze molto ravvicinate ci si rende conto che le valutazioni sui singoli progetti non possono che essere state fatte a maglie piuttosto ampie. Forse troppo.

Un elemento importante del lavoro è stata l'individuazione dei parametri che consentono di definire le aree di svantaggio all'interno delle Comunità Montane.

Il rischio di una valutazione approssimativa dei progetti si presenta anche per quest'anno, perché il Comitato non è stato ancora ricostituito. Un ritardo gravissimo dovuto alla divisione interna alla maggioranza sulla questione della presidenza, una divisione tra la Lega e Forza Italia, che vede il Presidente Formigoni intenzionato a riportare la gestione totalmente all'interno della presidenza ed alle proprie dipendenze, con l'indicazione di un presidente del Comitato funzionale al ridimensionamento del Comitato stesso.

E' quindi aperto un serio problema perché il Comitato da organismo del *sistema autonomistico montano*, così come esso era stato concepito, rischia di diventare uno strumento di controllo politico delle Comunità Montane da parte del Presidente della Giunta, a conferma della logica di accentramento già imposto dalla Giunta in diversi settori.

E' questo un disegno destinato a scontrarsi con la spinta autonomistica montana, oltre che con la nostra opposizione, e che apre problemi anche all'interno della stessa maggioranza. L'esplicita richiesta leghista per l'attribuzione ad un proprio esponente della presidenza del Comitato, rappresenta forse il segno dell'iniziativa di un Gruppo che intende riaprire il problema di un diverso rapporto con gli enti locali e che ingenuamente riteneva riassorbito nell'area delle "autonomie e delle identità locali", attribuito all'assessore Albertoni.

Nel frattempo la vita delle Comunità Montane rimane segnata dalla incertezza finanziaria, perché in una situazione di finanza derivata si fanno bilanci senza conoscere con sicurezza i trasferimenti della Regione, al punto da far temere drastici tagli, che si vanno ad assommare al ritardo con cui la Giunta sta esaminando i progetti presentati in primavera.

Il quadro che emerge è quanto mai complesso e richiede che le diverse realtà, da quelle associative alle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, siano messe in condizione di dare un valido contributo nella definizione delle politiche in aree montane. Ma il modello della concertazione si rivela utile quando l'interlocutore istituzionale è affidabile negli impegni assunti, viceversa il modello viene messo a dura prova quando gli impegni sono disattesi. Penso ad esempio alla vicenda dell'ASL della Valle Camonica, all'impegno manifestato dai Sindaci, dalla Comunità Montana, da Cgil, Cisl e Uil, per contrastare il tentativo - presente nella proposta di P.R.S. - di rimettere in discussione l'autonomia "sanitaria" della Valle Camonica.

Un salto qualitativo va promosso anche nella vita associativa delle Comunità Montane. Il congresso nazionale dell'UNCCEM, a Torino, ha suscitato una qualche seria delusione, in merito al ruolo che la realtà associativa può effettivamente svolgere anche all'interno del processo di ridefinizione di una ipotesi di *Conf-Autonomie* rivolta ad ANCI ed UPI.

Un rilancio va promosso anche su scala regionale, in modo da avere un'autorevole interlocuzione con Giunta e Consiglio rappresentata non solo da singole Comunità Montane. Da parte nostra abbiamo insistito affinché l'UNCCEM fosse pienamente riconosciuta, e non solo come interlocutore sulle tematiche settoriali della montagna, ma come soggetto associativo ed istituzionale dell'area montana.

Infatti in fase applicativa del d. lgs 112/98, con l'istituzione della "Conferenza regionale delle autonomie", prevista dalla l.r. 1/2000, non abbiamo ritenuto esaustiva la presenza dell'ANCI, ed abbiamo quindi sollecitato l'inserimento di

quattro presidenti di Comunità Montane, oltre che del presidente dell'UNCCEM. Così ci siamo mossi in altri passaggi, penso p.e. alla presenza dell'UNCCEM nella Consulta della mobilità e dei trasporti (art. 3, c. 123).

Ma rimane aperto il problema di ridefinire un ruolo, che oggi non è adeguato all'esigenza istituzionale, anche in termini di autonomia, di presenza e di organizzazione rispetto all'Assessorato regionale. Una autonomia che potrebbe essere garantita favorendo la disponibilità di una maggiore quantità di risorse per l'attività dell'UNCCEM e la definizione di un nuovo rapporto di collaborazione con l'ANCI regionale.

Anche per quanto riguarda il nostro partito, e più in generale il Centro Sinistra, si tratta di sviluppare un impegno che contribuisca a far crescere il livello di elaborazione ed a promuovere a livello delle Comunità Montane una *nuova classe dirigente territoriale sovracomunale*. E' questa una scelta politica da compiere con coerenza sapendo che spesso volte è invalso un criterio opposto, basato sull'impegno di risorse umane in Comunità Montana in una logica di ripiego o di risarcimento per la mancata valorizzazione od elezione a livello comunale.

In verità, l'esigenza di promuovere una *classe dirigente intermunicipale* riguarda anche altre realtà territoriali. Non a caso, dopo il fallimento dell'esperienza dei *comprensori* ed in presenza di una incertezza sul futuro dei *circondari*, si riflette sulla possibilità di estendere l'esperienza dell'*Unione Intercomunale*, promossa in area montana, anche ai comuni di pianura.

I temi programmatici richiedono un lavoro di approfondimento sui cui impostare in futuro il nostro lavoro, così come i documenti programmatici oggetto di esame in questa fase.

Uno degli aspetti più deludenti del Programma Regionale di sviluppo (PRS) della VII° legislatura è rappresentato proprio dal capitolo sulla montagna. Poche righe per richiamare il Piano Valtellina, le potenzialità offerte dall'Istituto di Ricerca IREALP, un generico impegno per l'infrastrutturazione tecnologica in area montana. In particolare si afferma il principio di ritenere finanziabili dal Fondo regionale della montagna solo i progetti inseribili all'interno del PRS. Un principio ineccepibile da un punto di vista astratto, ma, come abbiamo già sottolineato, nella realtà si espone a criteri di arbitrarietà di natura politica. In primo luogo le maglie programmatiche del PRS sono a tal punto ampie da essere onnicomprensive, dall'altra con modifica della l.r. 10/98 il parere favorevole vincolante del comitato di valutazione di fatto rischia di subordinare ad un giudizio di ordine politico, non tecnico, la finanziabilità dei progetti stessi.

A questo si aggiunga la partita sempre più importante dei "Fondi strutturali 2000-2006" con la complessa organizzazione delle forme di partenariato istituzionale e sociale ad essi collegati e della realizzazione dell'Obiettivo 2.

Un altro strumento importante di intervento è rappresentato dal "Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006", ratificato dalla G.R. il 28 luglio, predisposto in applicazione di direttive comunitarie.

Come è noto tale Piano costituisce un importante strumento di finanziamento per gli operatori agricoli, comprensivo di fondi comunitari, nazionali, regionali. Ad esso va affiancata l'iniziativa comunitaria "Leader plus" dedicata ai progetti innovativi di sviluppo rurale promossi dai Gruppi di Azione Locale (pubblico-privato).

Del Piano qui interessa solo la seconda parte riguardante il "Sostegno alla montagna e al comparto silvo-pastorale". Il quadro analitico previsto dal Piano propone un'immagine critica della realtà rurale montana e, come è noto, la differenza tra agricoltura collinare e di pianura, rispetto a quella di montagna è notevolmente accentuata.

Basti pensare che il manto forestale copre il 40% in montagna ed il 7% in pianura e che tre quarti dell'intera area boscata regionale si trova in montagna.

La diversità di sistemi e tipologie agricole territoriali si evidenzia in modo macroscopico. Solo il 3,9% delle aziende agricole in montagna, rispetto all'81% della pianura, sono ritenute "vitali", e cioè conseguono un reddito lordo pari alla media. Di queste solo il 2,4% raggiunge la soglia minima di competitività. D'altronde il reddito lordo regionale agricolo ricavato dalla montagna è solo il 5,5%, pur essendo l'area montana il 40% circa dell'intera superficie agricola, e pur vivendo il 36,4% della popolazione rurale.

Il divario risulta altresì più evidente se si evidenziano altri dati. Il reddito lordo per unità di lavoro (UL) in montagna è di 2,6 ml. a fronte di una media agricola regionale di 16 ml. e il reddito lordo per azienda è di 3,97 ml., rispetto a 27,5 ml. di media regionale.

Il Piano prevede una articolazione di interventi, tra cui erogazioni sotto forma di indennità compensative al reddito e per gli investimenti. In particolare vengono individuati gli obiettivi per realizzare politiche agroambientali a sostegno della montagna e al comparto silvo-pastorale. Tali misure, tra l'altro, si basano su un forte investimento della spesa pubblica. Si consideri che il Piano finanziario prevede nei sei anni un intervento di 487 mld., di cui 240 di fonte comunitaria, pari al 60% dell'intero intervento sull'area montana e zone svantaggiate. In grande parte, pari a circa il 73%, l'intervento finanziario in montagna, è stato investito in settori agroambientali.

Quadro analitico ed obiettivi evidenziano un impegno non irrilevante, ma, come già si è verificato per altri Piani, il grado di affidabilità qualitativa in fase di realizzazione non è risultato particolarmente alto.

Se consideriamo le diverse filiere di intervento sull'area montana - dalle leggi di settore, alla l.r. 10/98, da impegnativi Piani (agricolo, turismo, infrastrutturale), ai Fondi strutturali ed all'Obiettivo 2 - emerge un quadro molto ampio di linee di finanziamento, cui non sempre fa riscontro un'adeguata verifica e visione unitaria.

A tutt'oggi non c'è un solo ufficio regionale in condizione di offrire un monitoraggio dei molteplici interventi effettuati.

Il palleggio di responsabilità tra diversi assessorati nella precedente legislatura e l'incerta definizione odierna (Assessorato Affari Istituzionali ed Ufficio montagna presso la Presidenza) aggravano il problema.

Non si tratta di proporre l'istituzione di un Assessorato alla montagna che, considerando la geometria interna della Giunta, finirebbe per essere malamente collocato all'Agricoltura, ghetizzato nell'ambito della "politica rurale", quanto piuttosto di potenziare il ruolo del Comitato per la Montagna, per la gestione integrata della l. 97/94 e della l.r. 10/98, con l'interfaccia di un Ufficio di carattere interassessorile e dell'UNCCEM.

Una particolare attenzione va riportata sulla questione dei parchi. Come è noto più del 20% del territorio regionale è soggetto a tutela sotto forma di parco regionale, una percentuale molto alta. Ma se si considera il territorio montano con Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) approvati o almeno adottati la percentuale si riduce notevolmente.

A seguito della recente e contrastata approvazione della normativa sui Parchi, con la polemica incentrata giustamente sulla gravissima scelta riguardante il Parco Sud di Milano, è stata introdotta una nuova procedura che affida alla sola Giunta Regionale approvazione e modifica dei Piani Territoriali. Una scelta di accentramento regionale che non trova finora riscontro per altri strumenti territoriali e che determina un esautoramento pressoché totale degli Enti Parco e delle Comunità Montane.

Nella precedente legislatura si sono effettuati diversi interventi emendativi con uno svuotamento della l.r. 83/86 sui Parchi. Più volte avevamo ribadito la necessità di arrivare ad una revisione organica che facesse tesoro delle importanti acquisizioni di tutela previste dalla l.r. 83, in modo da allentare nella fase attuativa un eccesso vincolistico ed assicurare, in particolare per i Parchi montani, una migliore partecipazione di Comuni e Comunità Montane. La differenziazione tra parchi montani, metropolitani e fluviali, già acquisita, ci deve avvicinare anche al problema di una migliore e più articolata modalità di gestione, tenendo altresì conto delle diverse esigenze e culture locali, riguardanti attività lavorative, abitative o di prelievo venatorio.

Non meno importante il problema dei trasporti in sistemi territoriali "sensibili" e per i quali è sconsigliabile una intensificazione dei sistemi stradali destinati ad alterare il sistema ambientale. Come ribadisce l'IRER: "la montagna non deve correre il rischio di diventare un'area di transito tra diversi sistemi urbani. Occorre valorizzare il patrimonio naturale affinché si possa verificare una interazione reciprocamente vantaggiosa tra sistema montano e quello urbano di pianura; solo in questo modo sarà possibile realizzare uno sviluppo "sostenibile" delle aree montane."

Dare continuità, attraverso il coordinamento regionale, ad un impegno politico e programmatico sulla montagna, verificare l'applicazione della legge sulla montagna, rilanciare il ruolo delle Comunità Montane, del Comitato, della Consulta e dell'Uncem, definire i nuovi statuti montani. Sono questi alcuni degli obiettivi su cui ci sentiamo impegnati per rendere la montagna una risorsa fondamentale di un nuovo sviluppo qualitativo della Lombardia, per rendere Comuni e Comunità Montane protagonisti di una esperienza di federalismo, per affermare una forma più avanzata di autogoverno delle comunità locali, in grado di superare il divario tra *arretratezza* e *modernizzazione* che attraversa l'area montana e pedemontana della Lombardia.

## Riferimenti bibliografici

UNCCEM, *Montagna Oggi*, Rivista bimestrale dell'UNCCEM, Roma;

UNCCEM, *Notizie*, Notiziario quindicinale dell'UNCCEM, Roma;

Aa.Vv., *Fattori di sviluppo della montagna lombarda nel sistema delle autonomie locali*, Milano, IRER - Università degli Studi di Milano, 1998;

L. Segre (a cura), *La montagna: una politica possibile*, Università di Milano - Consiglio Regionale, Milano, 1997;

C. Bragaglio, *La nuova legge sulla montagna*, Orientamenti Amministrativi, n° 4, maggio 1998;

Regione Lombardia, *Piano di Sviluppo Rurale 2000/2006*.

P.L. Paolillo (a cura), *Terre Lombarde*, Giuffrè Editore, Milano, 2000;

Aa.Vv., *Programma tecnico-finanziario riguardante il turismo*, Direzione Attività Produttive, Regione Lombardia, 1999;

AGCI, *Cooperazione, Ambiente, Comunità Montane*, 1998;

UNCCEM, *La programmazione commerciale nei Comuni Montani e nelle aree rurali*, marzo 1999;

Parlamento Italiano, *Relazione sullo stato della montagna*, Roma, 1999;  
UNCEM, *Le regioni montane dell'Unione Europea*, 1999;  
Regione Lombardia, *Programma regionale di sviluppo della VII° legislatura*. 2000;  
Aa.Vv., *Rapporto IRER di Legislatura 2000-2005*, IRER, Milano, 2000;  
Aa.Vv., *Il paesaggio lombardo*, Cooperativa editoriale quaderni valtelinesi, Sondrio, 1998.  
E. Racca, *Comunità Montane, il modello che fa scuola*, Guida agli Enti Locali, Il Sole - 24 Ore, n° 33, 1999; Id; *Mare e montagna da valorizzare*, Guida agli Enti Locali, Il Sole - 24 Ore, n.39, 2000.  
G. Cannata, *Quale sviluppo per le montagne italiane*, Montagna Oggi, n° 2, marzo aprile, 2000;  
A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino, 1997;  
G. De Rita e A. Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Boringhieri, Torino, 1998;  
C.N.E.L., *Laboratori territoriali*, Roma, 1996  
Aa.Vv., *Le Alpi per l'Europa: una proposta politica*, Milano, 1988;  
F. De Marchi, R. Gubert, G. Staluppi, *Territorio e Comunità. Il mutamento sociale dell'area montana*, F. Angeli, Milano, 1983;