

Le Convenzioni internazionali: stato e prospettive

La Convenzione per la protezione delle Alpi

Nel 1999 è stata sottoscritta anche dall'Italia la Convenzione per la protezione delle Alpi. Si tratta, come è noto, di una convenzione-quadro che definisce una serie di impegni generali relativi alla salvaguardia ed alla protezione dell'ecosistema alpino al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile dell'insieme della catena alpina. Il documento in realtà non rappresenta che un quadro generale nel quale devono inserirsi in modo adeguato le politiche che i Paesi contraenti realizzano nelle zone alpine.

Sottoscritta dai Governi dei Paesi alpini nel novembre 1991, la Convenzione è stata ratificata nel 1994 da Austria, Germania e Lichtenstein, nel 1995 da Francia e Slovenia, nel 1996 dall'Unione Europea, nel 1998 dalla Svizzera e nel 1999 dall'Italia e dal Principato di Monaco.

La Convenzione è completata da sette Protocolli già adottati e da un ottavo che sarà presentato per l'adozione alla prossima "Conferenza alpina" (Conferenza dei Ministri dell'Ambiente dei Paesi Alpini) che si svolgerà a Lucerna a fine ottobre; in tale occasione l'Italia ne assumerà la presidenza per il prossimo biennio.

Più complessa la procedura di sottoscrizione e ratifica dei Protocolli che sono i reali strumenti operativi della Convenzione: essi vengono adottati in sede tecnica dal Comitato Tecnico Permanente che supporta la Conferenza alpina, quindi sottoscritti dai Governi e successivamente sottoposti a ratifica dai Parlamenti nazionali.

Questa procedura considerevolmente rallentata, in particolare dall'Austria, per forti divergenze circa il Protocollo trasporti, potrebbe rilanciarsi se gli accordi di compromesso recentemente intervenuti consentiranno di sottoporre alla firma il Protocollo trasporti, in occasione della prossima Conferenza alpina di Lucerna.

Con la legge n. 403 del 14 ottobre 1999 il Parlamento italiano ha provveduto alla ratifica della Convenzione, affidandone l'attuazione al Ministero dell'Ambiente d'intesa con gli altri Ministri interessati e costituendo la Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Il Governo italiano ha sottoscritto (a fine 1999) i Protocolli relativi ai temi Protezione della natura e tutela del paesaggio, Agricoltura di montagna, Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile e Foreste montane.

Indipendentemente dalla complessità delle procedure e degli accordi tra le parti interessate, che a quasi dieci anni dalla firma non ne consentono ad oggi l'effettiva attuazione, va osservato che la Convenzione interviene in un ambiente giuridico già largamente attento ai principi che essa enfatizza e sviluppa.

Le legislazioni nazionali e regionali infatti tendono ad assicurare la protezione delle acque, dell'aria, dei paesaggi sino ad introdurre alcuni limiti alla circolazione di veicoli particolari. In tal senso, nel sottolineare il ruolo delle foreste nella protezione della montagna, la Convenzione riprende e propone disposizioni e misure che figurano nei codici forestali.

Al di là degli specifici aspetti normativi va ancora osservato come la Convenzione intenda basare la sua azione e la sua continuità su strutture permanenti quali la Conferenza alpina, il Comitato Permanente ed il Sistema di Osservazione Internazionale delle Alpi (SOIA), cui viene affidato il potere di sorveglianza sull'attuazione della Convenzione e dei Protocolli, strutture alle quali le parti contraenti s'impegnano a trasmettere le informazioni sulle misure realizzate per l'attuazione degli obblighi assunti.

Se dalla Conferenza alpina di Lucerna scaturirà l'adozione dell'ultimo contrastato Protocollo, la presidenza italiana nel prossimo biennio potrà probabilmente rappresentare l'effettivo decollo operativo della Convenzione.

A livello nazionale la struttura istituzionale posta in essere con la legge di ratifica potrà assicurare, sulla base della collaborazione tra lo Stato e le Regioni - titolari del potere legislativo sulla quasi totalità degli impegni previsti dalle Convenzioni - il rispetto degli obblighi assunti.

La Convenzione-quadro europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa

Nel corso del 1999 è proseguito il lavoro preparatorio per la sottoscrizione della Convenzione Quadro europea delle regioni di montagna. La stessa discende dalla "Carta europea delle regioni di montagna", ove si prevedeva che le parti adottassero misure giuridiche, amministrative, fiscali, economiche e finanziarie ed avviassero politiche settoriali in specifici settori di particolare interesse per la montagna.

Tale lavoro preparatorio è risultato piuttosto complesso a causa dell'eccessiva rigidità delle indicazioni di dettaglio contenute nella Carta, che potrebbe costituire una remora alla sottoscrizione da parte di alcuni Stati.

In molti Paesi dell'Europa occidentale, da tempo sono in atto politiche di sostegno all'economia montana, alla tutela ambientale e culturale per cui la sottoscrizione e la ratifica in veste convenzionale della Carta sanzionerebbero scelte e posizioni di governo consolidate. Non ovunque, però, in Europa i problemi degli abitanti e dei territori di montagna

sono avviati a soluzione, come ricordato nel documento conclusivo della Consultazione europea intergovernativa per lo sviluppo sostenibile della montagna sottoscritto dai rappresentanti di venti Governi, ove si afferma: "Le montagne europee forniscono risorse vitali per tutto il continente. Attualmente la prospettiva delle regioni di montagna non è garantita. Un equilibrio tra sviluppo economico e salvaguardia dell'ambiente è una esigenza urgente ponendo l'uomo al centro dello sviluppo e prendendo in considerazione:

- le culture e le tradizioni delle popolazioni di montagna;
- la fragilità dell'ambiente e l'importanza degli ecosistemi montani;
- le diverse opportunità ed esigenze delle zone di montagna."

Le possibili esitazioni rispetto alla sottoscrizione del testo originale hanno consigliato il rappresentante dell'Assemblea Nazionale francese, Jean Briane, ed il Presidente della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, Dino Vierin, relatori sull'argomento rispettivamente all'Assemblea Parlamentare ed al Congresso dei Poteri Regionali e Locali, di addivenire ad un perfezionamento del testo consistente in una sua trasformazione sotto forma di Convenzione-quadro che quindi è denominata: "Progetto di Convenzione-Quadro Europea delle Regioni di Montagna".

La Convenzione-Quadro identifica i suoi obiettivi nell'esigenza di:

- individuazione per ciascuna parte contraente di una politica specifica ed integrata di sviluppo, di pianificazione di gestione e di protezione delle regioni di montagna e la realizzazione di questa politica attraverso tutti i mezzi appropriati;
- attuazione di accordi internazionali bilaterali o multilaterali concernenti spazi orografici omogenei presentanti un carattere transfrontaliero.

Il Progetto di Convenzione impegna le Parti contraenti a adottare strumenti adeguati di sviluppo e di protezione rappresentati da piani e programmi da realizzarsi ai livelli territoriali più appropriati e a adattare e rafforzare l'efficacia delle diverse politiche settoriali già in vigore ispirandosi agli orientamenti che figurano nell'Allegato al testo della Convenzione.

Gli orientamenti contenuti nell'Allegato costituiscono, pertanto, il sostanziale elemento di novità che rende meno cogente nel dettaglio l'impegno delle Parti contraenti, pur costituendo una precisa indicazione operativa.

Relativamente alle misure economiche e finanziarie nell'Allegato si propone che lo stesso prenda la forma di aiuti diretti, di incentivi fiscali, o in alternativa, di remunerazione per le prestazioni effettuate per la protezione e la gestione dell'ambiente o della prevenzione dei rischi naturali. Propone altresì l'attuazione di contributi atti a compensare handicap naturali o vincoli ecologici, oltre che sistemi di perequazione fiscale in favore delle zone maggiormente disagiate.

Gli orientamenti concernenti le diverse politiche settoriali riguardano i tradizionali settori dell'agricoltura e silvicoltura, di industria, artigianato, commercio e servizi privati, del turismo, dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, di educazione, formazione e cultura, della cooperazione scientifica e tecnica. Un'attenzione particolare viene prestata alle problematiche della diversità economica e della pluriattività.

L'esame attento dell'insieme e del dettaglio di questi orientamenti fa risaltare una visione moderna ed attuale della politica integrata per la montagna che ne deriva.

L'attenzione verso gli aspetti socioeconomici della vita nelle regioni di montagna presente negli orientamenti contenuti nell'Allegato alla Convenzione-quadro non attenua ma accentua l'interesse che si propone verso una saggia politica di tutela ambientale che la più avanzata cultura ecologica ha da tempo valutato e considerato compatibile con un'altrettanto saggia politica di sviluppo.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa assumerà le determinazioni relative alla Convenzione-quadro tenuto conto delle conclusioni della Conferenza dei Ministri dell'Assetto Territoriale (CEMAT) che avrà luogo ad Hannover il 7 ed 8 settembre 2000 e che si esprimerà sulle linee direttrici per lo sviluppo territoriale sostenibile del continente europeo.

L'ambito comunitario: la montagna nella politica dei fondi strutturali

Il Commissario europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale, tempo fa, rispondendo ad un'interrogazione parlamentare affermava: "Da oltre vent'anni la Comunità conduce, con il sostegno di tutti gli Stati membri, una politica attiva a favore dell'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate. Nella Comunità a quindici sono considerate zone agricole svantaggiate 78 milioni di ettari di terreni agricoli di cui poco più di 27 milioni sono situati in zone montane".

Tra le altre "possibilità" offerte alla montagna il Commissario Fischler citava nella risposta quelle offerte dall'inserimento nei programmi di sviluppo rurale a titolo degli obiettivi 1, 6 e 5b dei fondi strutturali. Come è noto l'obiettivo 6 venne definito nel corso della tranche della politica strutturale 1994 - 1999, e destinato alle aree scarsamente popolate, dopo l'adesione alla Comunità della Svezia e della Finlandia. Con l'atto di adesione di questi due Paesi si è stabilito che la latitudine elevata (che determina un ridotto periodo vegetativo) sia equivalente al criterio dell'altitudine elevata, per cui le zone al di sopra del 62° parallelo sono considerate zone di montagna.

Conferma piena della concezione strettamente agricola della montagna emerge all'articolo 18 del Regolamento 1257/99 che riguarda il sostegno allo sviluppo rurale del fondo FEOGA e che abroga una serie di norme in vigore. Questo articolo, nell'ambito del Capitolo riguardante le zone svantaggiate, definisce le zone di montagna riprendendo peraltro testualmente la definizione contenuta (per la prima volta) nella direttiva 264 del 1975, come "quelle che sono caratterizzate da una considerevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un aumento sensibile dei costi dei lavori a causa..." e vengono citate difficili condizioni climatiche dipendenti dall'altitudine che si traducono in un ciclo vegetativo racciato, la presenza di forti pendenze a media altitudine che rendono impossibile o molto costosa la meccanizzazione dei lavori agricoli.

La politica dei fondi strutturali comunitari avviata con la riforma del 1988 ha concluso la sua seconda tranche 1994-99, mentre il termine per la realizzazione ed il pagamento degli interventi programmati scade il 31 dicembre 2001. Gran parte della montagna italiana è stata compresa per questo periodo operativo nelle "zone obiettivo" e quindi interessata dalla politica strutturale. L'81% dei comuni montani, l'86% della superficie montana sono inseriti nelle zone degli obiettivi 1, 2 e 5b e nei 3.388 Comuni coinvolti dalla politica strutturale risiede il 66% della popolazione montana italiana.

Con la definizione delle azioni strutturali 2000 - 2006 ed il particolare con il Regolamento 1260/99 recante "disposizioni generali sui fondi strutturali" la presenza della montagna sarà sicuramente ridimensionata. Gli obiettivi prioritari sono ridotti a tre, mentre i criteri per l'inserimento delle Regioni in maggior ritardo di sviluppo nell'obiettivo 1 restano costanti (rientrano le Regioni con il PIL inferiore al 75% della media comunitaria) e l'obiettivo 3 (interventi sulle risorse umane) opera su tutto il territorio comunitario non interessato dall'obiettivo 1, mentre l'obiettivo 2 presenta notevoli variazioni rispetto al passato. A questo obiettivo 2 e quindi alla zonizzazione d'intervento che dovrà corrispondere ai parametri previsti dal Regolamento, faranno capo gli interventi precedentemente previsti dagli obiettivi 2 e 5b ed ai quali si aggiungeranno misure per le zone urbane degradate.

La montagna sarà quindi interamente interessata dalla politica strutturale nelle regioni del Mezzogiorno, salvo il Molise, mentre nelle regioni di possibile intervento dell'obiettivo 2 le Regioni dovranno individuare le zone elegibili. Va tenuto inoltre presente che oltre alla proporzionale riduzione della popolazione interessata all'obiettivo 2 prevista dal Regolamento, che per l'Italia passa da 11 milioni a 7,4 milioni, la popolazione montana si troverà in concorrenza con quella in precedenza elegibile all'obiettivo 2 (declino industriale) e con quella delle zone urbane degradate.

La programmazione dei Fondi strutturali si è avviata con la presentazione del Piano di sviluppo per le Regioni dell'obiettivo 1 e del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) per le zone dell'Obiettivo 2. Questi piani comprendono un'analisi della situazione regionale relativa all'obiettivo considerato, un'analisi delle esigenze prioritarie, la strategia e le priorità d'azione ed un piano finanziario indicativo.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) viene approvato dalla Commissione di concerto con lo Stato membro interessato e previa valutazione del piano di sviluppo presentato. Contiene la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, le risorse finanziarie; comporta una ripartizione in assi prioritari e viene attuato tramite uno o più programmi operativi. Il DOCUP adottato per le zone dell'obiettivo 2, è approvato dalla Commissione e riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo.

Ad avvenuta approvazione del Quadro comunitario di sostegno e/o del DOCUP lo Stato membro approverà un complemento di programmazione nel quale sono illustrate le misure per attuare le strategie e le azioni prioritarie previste. Questo documento viene trasmesso alla Commissione a titolo informativo. Un'ulteriore possibilità di intervento in direzione della montagna è offerta alla scelta delle Regioni attraverso la presentazione del Piano di sviluppo rurale che il Regolamento 1257/99 relativo al FEOGA prevede che contenga una serie di misure attuabile al di fuori delle zone obiettivo. Le Regioni italiane si sono attivate al riguardo e già alcuni piani di sviluppo rurale sono stati positivamente valutati dalla Commissione.

Prospettive e ruoli delle Comunità Montane

La Comunità Montana è nata oltre 25 anni fa per rappresentare e tutelare la "specificità" della montagna, anche in attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'art. 44 della Costituzione che recita: "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane".

Specificità che la legislazione successiva alla legge 3/12/1971, n. 1102, istitutiva delle medesime, ha ulteriormente precisato e valorizzato, sino a connotare giuridicamente la Comunità quale ente locale con organi eletti in secondo grado e dotato di autonomia statutaria nell'ambito della legge statale e regionale: gli articoli 28 e 29 della legge 8/6/1990, n. 142, ne hanno infatti definito natura, ruolo e funzioni.

La richiamata legge n. 142/90, oltre a precisare la connotazione giuridica della Comunità Montana, ne ha individuato le finalità principali: promozione della valorizzazione delle zone montane; esercizio associato delle funzioni comunali, realizzazione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea o dalle leggi statali e regionali.

La legge 31/1/94, n. 97, che ha da ultimo aggiornato la previgente legislazione nazionale sulla montagna, ha ulteriormente perfezionato l'accennato quadro di riferimento, disciplinando gli interventi speciali per la montagna.

La specificità della condizione odierna della montagna, che si inserisce generalmente tra le aree del Paese a forte marginalità e con l'esigenza di mirate politiche attive di sostegno per utilizzarne appieno ricchezze e suscettibilità di sviluppo durevole, necessita ancora oggi di un preciso soggetto pubblico come la Comunità Montana, capace in sinergia con i Comuni di fare e promuovere "sistema" in un complesso contesto sociale ed economico che interessa oltre il 50% del territorio nazionale, 4.195 comuni in tutto o in parte montani e più di 10 milioni di residenti.

Essa può e deve rappresentare, infatti, anche il punto di riferimento collaborativo per i Comuni montani i quali, come in molti casi già fanno, le affidano volontariamente compiti di esercizio associato di servizi e funzioni, apprezzandone la capacità di attivare utili sinergie e di conseguire significative economie di scala nei servizi resi alla collettività.

In tal senso la Comunità Montana è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore con la legge n. 59/97, cosiddetta "Bassanini 1" sul conferimento di compiti e funzioni dallo Stato a Regioni ed Autonomie, e con il decreto legislativo n. 112/98 attuativo della medesima legge 59. Nel perseguire il disegno di un federalismo amministrativo qualificato dai più con l'aggettivo di "solidale", si è infatti voluto tra l'altro indicare nella Comunità Montana - in riferimento a tali territori - il soggetto istituzionale in grado di svolgere una funzione associativa per le funzioni e i servizi dei Comuni di dimensione demografica limitata, che gli stessi in molti casi non possono assolvere da soli, ma necessitano di una forma di esercizio più convenientemente organizzata a livello sovracomunale.

Nel quadro ordinamentale locale ormai perfezionato con l'approvazione della legge 265/99 di modifica alla citata legge n. 142/90, sembra assumere particolare valenza l'istituto dell'Unione dei Comuni, in coerenza con quanto esposto dianzi, per le zone non di montagna. Per queste ultime l'ente locale Comunità Montana continua a porsi come formula da privilegiare, sia per le accennate funzioni e servizi in forma associata per conto dei comuni componenti, che per l'attività istituzionale tipica della Comunità.

In questo contesto si inserisce un rinnovato ruolo istituzionale per la Comunità Montana, la quale all'art. 7 viene confermata sostanzialmente nella sua connotazione originaria, ma nel contempo assume di più - in parallelo con la disciplina sull'Unione dei Comuni di cui all'art. 6 - la qualificazione di soggetto associativo in montagna dei piccoli Comuni, in modo da rappresentare in tale territorio il referente principale per l'esercizio delle competenze comunali associate con riferimento all'individuazione regionale (ex decreto legislativo n. 112/98) dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni amministrative.

In ogni caso, riteniamo che i significativi aggiornamenti del quadro ordinamentale, nel quale si inserisce a pieno titolo la Comunità Montana, offrano rilevanti opportunità per l'ulteriore accreditamento operativo di questa istituzione locale, purché se ne rafforzi l'assetto anche sul piano del consolidamento delle risorse finanziarie a disposizione.

Detti indirizzi si collegano altresì al riformato quadro delle competenze Stato-Regioni e autonomie locali dettato dalle disposizioni "Bassanini", in ordine alle quali, con particolare riferimento alla legge n. 59/97 e al decreto legislativo n. 112/98, l'UNCCEM ha svolto una attenta positiva azione di proposta volta al riconoscimento della Comunità Montana.

Con l'emanazione del decreto legislativo 31/3/98, n. 112, inerente "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", si è conclusa infatti la prima fase applicativa disposta dalla legge di delegazione cosiddetta "Bassanini 1".

È poi intervenuta - e non è ancora conclusa - la fase più delicata, che impegna le Regioni ad una completa e complessa ricognizione di tutte le funzioni che non sono rimaste alla competenza statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, e che quindi vanno devolute a Comuni, Comunità Montane e Province, assicurando nel contempo la disponibilità delle relative risorse strumentali, organizzative, umane e finanziarie. Detto processo di trasferimenti

avverrà in modo graduale e con il concorso delle autonomie locali nelle previste sedi di concertazione, a partire dal 2000.

Grazie anche alla continua partecipazione attiva dell'UNCCEM, insieme alle altre Associazioni nazionali delle autonomie, in tutte le fasi di predisposizione della normativa, sia della legge 59 che del decreto legislativo 112, è stato conseguito per il soggetto istituzionale Comunità Montana il pieno riconoscimento quale possibile destinatario di funzioni e compiti trasferiti, al pari di Comuni e Province, con ciò consolidando il quadro ordinamentale dettato per la medesima dagli artt. 28 e 29 della legge n. 142/90 di riforma dell'ordinamento locale (ora anche l'art. 7 della legge n. 265/99) e dalla successiva legge n. 97/94 sulla montagna.

Le più recenti acquisizioni legislative e il quadro rinnovato delle competenze centrali e locali impongono forti e precise sollecitazioni ai diversi livelli di governo, statale, regionale e locale, affinché il ruolo delle amministrazioni della montagna corrisponda sempre più e sempre meglio alle esigenze oggettive delle popolazioni che vi risiedono e operano.

Le Comunità Montane, nel nuovo profilo disegnato dalla legge 265/99 e in rigorosa applicazione della legge 59/197, diventano un anello strategico di moderne e lungimiranti politiche regionali di sviluppo, vedendo rafforzati due tratti basilari della loro identità istituzionale che si riflette in particolare nel rapporto con i Comuni montani:

- quello della gestione associata delle funzioni comunali, che, secondo la configurazione flessibile e modulare ora data, completamente rivista e corretta rispetto alla precedente, consente di travalicare quel carattere eventuale e meramente episodico previsto dalla previgente normativa: per dare invece una risposta organizzativa e gestionale strutturale e stabile, pur senza vincoli e schemi uniformi e coattivi;
- quello di Ente locale, connotato dalla continuità dei suoi profili amministrativi di rappresentatività, esponenzialità, responsabilità e certezza di interlocuzione, da un lato, verso i Comuni e il territorio di riferimento e, dall'altro, verso gli altri livelli di governo provinciale e regionale; Ente locale portatore, in sé, di una autonoma e piena capacità di governo, a cominciare dalla funzione di programmazione.

Le possibilità accrescitive del nuovo profilo della Comunità Montana sono strettamente legate al suo stare incondizionato "dalla parte dei Comuni". Simmetricamente, i Comuni montani possono sentire la Comunità come occasione in più per gestire efficacemente e convenientemente alcune delle loro funzioni - vecchie e nuove - e per far valere, al riparo da sudditanze di gerarchia istituzionale, il loro peso nel concerto regionale.[...]

L'attuazione dello sportello unico per le attività produttive.

Il decreto legislativo n. 112/98 ha istituito gli sportelli unici per le attività produttive, conferendo prioritariamente ai Comuni le funzioni amministrative relative alla localizzazione, realizzazione e ampliamento di impianti produttivi.

L'art. 24, prevede che tali competenze siano svolte da ciascun Comune - anche in forma associata e con altri Enti locali, incluse pertanto le Comunità Montane - mediante un'unica struttura amministrativa responsabile dell'intero procedimento. E' presso questa struttura che va istituito lo sportello unico, in grado di garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni concernenti sia le procedure autorizzatorie che le attività di servizio e di assistenza alle imprese.

L'istituzione dello sportello unico riveste quindi una particolare valenza, da un lato per semplificare e accelerare le procedure amministrative, dall'altro come volano per la promozione dello sviluppo economico locale.

Di qui il grande interesse che la materia acquista nelle realtà decentrate, in particolare di montagna, ove le Comunità Montane possono svolgere in cooperazione con i Comuni, un fondamentale ruolo nell'esercizio associato del servizio di sportello unico.

In relazione a tale rilievo e alle recenti specifiche iniziative del Governo volte ad incentivare la piena attuazione della normativa sullo sportello unico, che interessano tutti i soggetti istituzionali potenzialmente coinvolti nella sua realizzazione, UNCCEM ha promosso e realizzato una indagine tramite questionario per conoscere le esperienze attivate nel settore dalle Comunità Montane.

Il questionario è stato spedito agli Enti il 29 maggio 2000 dando un mese di tempo per la restituzione del medesimo compilato. Al 30 giugno sono pervenute 216 risposte, pari a circa il 60% della platea complessiva potenziale di 360 Comunità Montane.

Tale dato non va tuttavia valutato negativamente, in quanto tale rilevazione risente di situazioni specifiche (Regioni a Statuto speciale e, in particolare, il Lazio che vive una delicata fase di transizione dai vecchi ai nuovi Enti in relazione alla più recente legge regionale di riordino delle Comunità Montane) che di fatto riducono considerevolmente il numero delle Comunità Montane in grado di dare risposte coerenti ed omogenee con il quadro nazionale.

Le domande rivolte agli Enti con il questionario hanno riguardato:

- a) l'accertamento della realizzazione dello sportello unico per gli impianti produttivi in forma associata per i Comuni;
- b) l'avvio delle iniziative per la sua istituzione.

La semplicità del modello adottato nella rilevazione aveva lo scopo essenziale di acquisire rapidamente in questa prima fase soltanto le informazioni principali di carattere quantitativo, per formare un quadro di conoscenze sul coinvolgimento delle Comunità Montane in materia di sportello unico.

La rilevazione effettuata mostra in primo luogo la concentrazione al centro-nord delle esperienze realizzate nel settore. Si tratta di venti Comunità Montane che hanno istituito lo sportello unico.

La circostanza induce a valutare con grande attenzione l'esigenza di mirate politiche di promozione ed incentivazione per le Regioni meridionali, considerato anche che lo sportello unico costituisce strumento essenziale per favorire e organizzare adeguatamente interventi di sostegno allo sviluppo e alle imprese, con ricadute importanti sul piano occupazionale.

In ogni caso il 28% delle Comunità ha dichiarato di avere in corso la realizzazione del programma per l'attivazione dello sportello unico mentre un altro 26% ha affermato essere state avviate iniziative con i Comuni.

Pur in presenza di un consistente numero di Enti che hanno dichiarato di non aver assunto alcuna iniziativa in materia, ci troviamo quindi in presenza di una platea complessiva di 136 Comunità Montane, che associano 1523 Comuni interamente o parzialmente montani, le quali sono intervenute o stanno intervenendo per la costituzione dello sportello unico sovraumunale.

Attualmente, i Comuni che sono inseriti in ambiti comunitario ove lo sportello unico è stato concretamente installato ammontano a 226, ma è attendibile ritenere che almeno altri 685 Comuni interamente o parzialmente montani troveranno rapidamente soluzione al problema attraverso la Comunità Montana.

In ogni caso, ove adeguatamente sensibilizzati ed incentivati a farlo, molti dei Comuni montani che ancora non si sono attivati in forma associata per lo sportello unico, potrebbero optare per tale via, garantendo una copertura nazionale dello sportello unico per le attività produttive pari almeno al 50% dei Comuni italiani.

L'evoluzione della legislazione regionale sulle Comunità Montane

Con il 1999 si è concluso il processo di adeguamento della legislazione regionale alla legge n. 142/90, che ha interessato tutte le Regioni a statuto ordinario ad esclusione del Molise, che non ha fatto in tempo ad approvare la legge organica applicativa anche della legge n. 97/94 prima della conclusione della legislatura.

Ora il punto di riferimento per tutte le Regioni diviene la nuova legge n. 265/99 di revisione dell'ordinamento locale, che ha rivisto e consolidato tra l'altro la natura e il ruolo delle Comunità Montane, attribuendo loro anche la competenza di svolgere per conto dei comuni funzioni e servizi in forma associata.

La fase attuale è inoltre caratterizzata dall'esigenza, ove occorre, della revisione territoriale delle Comunità Montane ad opera delle Regioni per farle coincidere con gli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, in modo da soccorrere le esigenze di più razionale svolgimento della funzione amministrativa nei comuni di minore dimensione demografica, in un rapporto cooperativo e collaborativo in montagna con la Comunità Montana.

La Regione Lazio ha anticipato tutte le altre Regioni, emanando per prima la legge attuativa dell'articolo 7 della "Napolitano-Vigneri" che conferisce un nuovo assetto alle Comunità Montane. Tale dato è di particolare interesse se si considera che tale Regione aveva varato, per ultima e a distanza di nove anni, la legge regionale 22 giugno 1999 n. 9, di riordino delle Comunità Montane prevista dall'articolo 61 della legge n. 142 del 1990.

La nuova legge regionale (n. 1 del 2000) che sostituisce, abroga e integra numerosi articoli della precedente (la n. 9 del 1999) è quanto mai opportuna perché colma alcune carenze contenute nell'articolo 7 della legge n. 265 del 1999, fissando un minimo di regole certe che consentono agli enti montani di superare senza danni la fase di passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina statale, in un momento delicato coincidente col rinnovo degli organi.

Infatti, l'articolo 12 della legge regionale stabilisce che, fino all'emanazione del nuovo statuto da parte delle Comunità Montane, l'organo rappresentativo è costituito da tre componenti eletti dai rispettivi consigli comunali col sistema del voto limitato a una preferenza tra gli amministratori (sindaci, assessori anche esterni, consiglieri). Alla luce della normativa statale contenuta nel citato articolo 7 della 265 del 1999, lo stesso articolo 12 definisce, travalicando la competenza regionale e scalfendo l'autonomia statutaria riservata alla Comunità Montana, il ruolo svolto a regime dall'organo rappresentativo, la sua durata, la seduta di convalida dei suoi componenti, i soggetti che debbono convocarlo e presiederlo in caso di revisione o di nuova costituzione degli enti.

Più in linea con lo spazio riservatole dalla normativa nazionale, la legge regionale detta all'articolo 16, esclusivamente le disposizioni transitorie concernenti l'organo esecutivo mentre lascia agli statuti comunitari il compito di fissarne a regime le competenze, il numero dei componenti e la modalità d'elezione. Fino all'approvazione del nuovo statuto, il presidente e gli altri membri dell'organo esecutivo, che deve essere anch'esso costituito esclusivamente da amministratori comunali (sindaci, assessori anche esterni, consiglieri), vanno eletti, con un'unica votazione, dall'organo rappresentativo, in un numero variabile in rapporto al numero dei Comuni membri, sulla base di un documento programmatico, contenente la lista dei candidati, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati alla Comunità Montana. Nessuna maggioranza qualificata viene prescritta dalla norma per l'elezione dell'esecutivo, per cui è da ritenere che essa possa avvenire anche a maggioranza semplice.

La nuova legge non si limita a stabilire la composizione degli organi nella fase transitoria, ma detta anche le modalità per la rizonizzazione delle aree montane e per l'approvazione degli statuti.

In base all'articolo 2, al Consiglio regionale è affidato il compito di individuare, sentita la conferenza della montagna (che è un organo di cooperazione e concertazione costituito esclusivamente da rappresentanti politici regionali, provinciali e delle Comunità Montane), le zone omogenee ai fini della costituzione delle Comunità Montane, che è effettuata con decreto del Presidente della Giunta regionale. Le zone omogenee possono essere ridefinite con cadenza non inferiore al quinquennio.

Relativamente allo statuto della Comunità Montana, la legge precisa che va deliberato tenendo conto degli statuti dei Comuni membri (articolo 9). Questo implica che la Comunità Montana nell'adottare il nuovo statuto deve assumere come punto di riferimento le finalità perseguite dagli statuti dei Comuni associati per farsi interprete delle loro esigenze specialmente per quanto attiene all'esercizio di funzioni e compiti sovracomunali. Vanno quindi normate nello statuto comunitario modalità e procedure stabili finalizzate alla creazione di uno stretto raccordo tra Comunità Montana e Comuni associati.

Resta invariata, rispetto alla precedente disciplina, la modalità di approvazione dello statuto comunitario sia per quanto riguarda il numero di voti occorrenti per l'approvazione (due terzi dei componenti assegnati all'organo rappresentativo o, in mancanza, l'approvazione per due volte a maggioranza assoluta), sia per quanto riguarda il controllo di legittimità riservata al Comitato regionale di controllo, la pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale e l'entrata in vigore decorrente dal quindicesimo giorno dalla sua pubblicazione. Nel caso di revisione territoriale e di nuova costituzione di una Comunità Montana, lo statuto va deliberato entro sessanta giorni dalla data di insediamento dell'organo rappresentativo, convocato dal Presidente della Giunta regionale. In mancanza, vi provvede un commissario ad acta a termini dell'articolo 45 della legge n. 127 del 1997. [...]

Regione Lombardia

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione Lombardia, in attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97, ha adottato la legge regionale 29 giugno 1998, n. 10 "Disposizioni per la valorizzazione, lo sviluppo e la tutela del territorio montano in attuazione della legge 97/94". I primi provvedimenti attuativi della legge regionale sono i seguenti:

- costituzione del Comitato per la montagna, con decreto del Presidente della Regione n. 23926 del 9.3.1999;
- costituzione della Consulta per la montagna, con delibera di Giunta regionale n. 45409 dell'1.10.1999;
- riparto del Fondo regionale 1999 della montagna (L.35 miliardi) per gli interventi speciali con delibera di Giunta regionale n. 45410 dell'1.10.1999;
- approvazione dei criteri e dei parametri per l'individuazione delle zone montane che presentano maggiori svantaggi naturali e socio-economici, con delibera di Giunta regionale n. 47359 del 29 dicembre 1999;
- individuazione, con delibera di Giunta regionale n. 47290 del 22 dicembre 1999, delle zone con meno di 500 abitanti ricomprese nei Comuni montani con più di 1.000 abitanti in applicazione dell'art. 34, comma 6 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633.

Interventi per il mantenimento dell'agricoltura in montagna

L'azione regionale a sostegno dei sistemi agro-zootecnico e silvo-pastorale delle aree montane, si è sviluppata nel corso di questi ultimi anni, sia attraverso l'applicazione di regolamenti e programmi comunitari che mediante un'elaborazione propria, tradottasi in normative e progetti specifici.

Con la l.r. 4 luglio 1998, n.11, "Riordino delle competenze regionali e conferimento di funzioni in materia di agricoltura", sono state delegate e trasferite alle Comunità Montane le funzioni amministrative concernenti l'attuazione degli interventi in campo agricolo e forestale, valorizzando in tal modo il ruolo programmatico ed operativo di questi Enti sul territorio.

L'insieme degli interventi realizzati attraverso l'applicazione di regolamenti comunitari e norme regionali, raggiunge un importo complessivo di 47,8 miliardi di lire. In particolare, oltre all'indennità compensativa (Reg. CEE 950/97), i contributi sono stati indirizzati ai miglioramenti aziendali e delle infrastrutture (Reg. CEE 2381/93 e 950/97), al miglioramento delle produzioni di interesse locale (l.r. 11/98). allo sviluppo di una politica per la qualità e alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari (ll.rr. 30/91 e 11/98).

Interventi per il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale

L'azione combinata degli strumenti normativi e finanziari di cui sopra ha permesso di mettere insieme un sostanzioso pacchetto di misure con le quali è stato possibile affrontare adeguatamente le diverse problematiche che investono il comparto silvo-pastorale (carenze infrastrutturali, miglioramento delle strutture di produzione e trasformazione, razionalizzazione dei processi produttivi, tutela e valorizzazione del patrimonio boschivo, ecc.).

Per la realizzazione, attraverso l'applicazione di regolamenti comunitari e norme regionali, sono stati stanziati un totale di 42 miliardi di lire. In particolare, con il Reg. CEE 2078/92 è stato finanziato il mantenimento dei prati e dei pascoli, mentre per gli interventi nel settore forestale (gestione, miglioramenti, viabilità, ecc.) sono stati attivati il Reg. CEE 2081/92 e le ll.rr. 30/91, 33/91 e 11/98. Infine le imprese boschive hanno beneficiato del Reg. CEE 867/90 e delle l.r. 80/89 e 11/98.

Interventi di manutenzione idraulico-forestale

Gli interventi di sistemazione idraulico-forestale finalizzati alla salvaguardia e alla difesa del territorio sono stati eseguiti in applicazione della l.r. 11/98, finanziando opere per complessivi 5 miliardi di lire.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

L'organizzazione antincendio è molto complessa e gli interventi sia di prevenzione che di spegnimento sono gestiti da diverse istituzioni: Stato, Regione, Comunità Montane, Province, Parchi regionali, Comuni e Protezione Civile. Lo Stato è rappresentato dal Corpo Forestale che da oltre un secolo si occupa di salvaguardia dei boschi, dell'ambiente naturale che ci circonda e anche di spegnere gli incendi boschivi.

Il Corpo Forestale partecipa con circa 400 uomini e mezzi idonei alla lotta agli incendi boschivi assicurando esperienza e competenza. La Regione Lombardia mette a disposizione soprattutto i mezzi e le risorse finanziarie: le radio per le comunicazioni, gli elicotteri (9) per lo spegnimento, i piccoli aerei Piper (4) che perlustrano dall'alto i boschi per avvistare gli incendi, le apparecchiature automatiche (telecamere) per gli allarmi, le vasche nelle quali si raccoglie l'acqua che sarà utilizzata per lo spegnimento, le tute antincendio dei volontari, ecc.

Le Comunità Montane, le Province, i Parchi regionali ed i Comuni organizzano le squadre antincendio formate dai volontari (in Regione Lombardia ci sono oltre 5.000 volontari antincendio boschivo, di cui 1.500 immediatamente reperibili, suddivisi in 250 squadre) che, quando scoppia un incendio, si mobilitano immediatamente.

La Protezione Civile fornisce aiuto durante gli incendi o, se è richiesto l'intervento, invia i mezzi aerei necessari. L'intervento delle squadre dei volontari antincendio è comunque indispensabile. Generalmente hanno a disposizione mezzi leggeri, soffiatori, badili, fruste, tute per proteggersi dal fuoco e radio ricetrasmettenti.

I volontari, inoltre, effettuano anche le operazioni di prevenzione contro gli incendi boschivi: pulizia del bosco, sistemazione dei torrenti, controllo del territorio. La Comunità Montana, il Parco o la Provincia di appartenenza provvedono ad assicurare i volontari contro ogni infortunio, a fornire i mezzi e attrezzature necessarie ad effettuare le operazioni descritte e a rimborsare tutte le spese sostenute.

La Regione, inoltre, ha stipulato un accordo con volontari "particolari":

l'Associazione Nazionale Alpini. Sono vere e proprie squadre speciali che vengono chiamate in appoggio al personale quando occorre e cioè in situazioni gravi e pericolose. Sono volontari particolarmente addestrati e provvisti di mezzi speciali: piccoli serbatoi d'acqua (800 litri) autonomi (il serbatoio è provvisto di motopompe), che vengono trasportati con l'elicottero molto vicino agli incendi.

Complessivamente le risorse attivate per la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi, sulla base delle ll.rr.11/98 e 33/72. ammontano a oltre 5,9 miliardi di lire.

Azioni esemplificative

Si riportano di seguito alcuni esempi significativi di modalità di intervento di tipo integrato sul territorio montano.

Iniziativa comunitaria Leader II

L'applicazione in Lombardia di tale iniziativa ha portato all'approvazione e al relativo finanziamento di 4 PAL (Piani di Azione Locali) che hanno interessato le Comunità Montane Valle Imagna, Valle Brembana, Valle Camonica e Oltrepò Pavese. Complessivamente è stata coinvolta una popolazione di oltre 122.000 abitanti e sono stati previsti investimenti per circa 18.3 miliardi di Euro, di cui 12,2 miliardi di contributi pubblici.

Programma Interreg II per lo sviluppo e per la cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera

L'applicazione di questo programma comunitario, per quanto di competenza della D.G. Agricoltura, ha determinato il finanziamento di 18 progetti, di cui 8 per la valorizzazione dei prodotti agricoli, 7 per il miglioramento delle aree agro-forestali e 3 per la valorizzazione della pesca nei laghi subalpini, con un impegno finanziario complessivo di L.7,5 miliardi.

Progetto Integrato Lario

Questo progetto rappresenta un modello di azione di tipo integrato in un ambito territoriale sovraprovinciale, assumendo come riferimento la modalità di intervento realizzata attraverso l'iniziativa comunitaria Interreg II. L'area interessata comprende le province di Como e Lecco e, all'interno di queste, le Comunità Montane del Triangolo Lariano, Lario Intelvese, Alpi Lepontine, Lario Orientale e Valsassina-Valvarrone.

L'obiettivo è quello di una riqualificazione ambientale e di una valorizzazione socio-economica dell'area in questione, da perseguire attraverso la realizzazione di un programma organico e coordinato di interventi in campo agro-forestale, faunistico e turistico-ricreativo. In particolare sono previsti, soprattutto nelle aree più sensibili dal punto di vista ambientale, lavori di miglioramento forestale, di manutenzione e riqualificazione di strutture e infrastrutture al servizio dell'agricoltura nell'intento di favorire la permanenza dell'uomo sul territorio. Verranno inoltre creati dei percorsi attrezzati per scopi turistico-ricreativi.

Il Progetto Integrato Lario prevede un investimento complessivo di L.7,7 miliardi. Attualmente è in corso di attuazione il primo lotto di lavori per un importo di circa L.3 miliardi suddiviso tra i diversi soggetti interessati tra i quali un ruolo importante è svolto dall'Azienda Regionale delle Foreste. La seconda ed ultima fase del progetto, che dovrebbe concludersi entro il 30 giugno 2002, prevede un impegno finanziario a carico della Regione di quasi L.2,4 miliardi a fronte di un investimento di L.4,7 miliardi. [...]