

Commissione delle Comunità europee

INFORMAZIONI SULL'AGRICOLTURA

**Il contributo delle «Comunità montane»
in Italia allo sviluppo
dell'agricoltura di montagna**

N. 11

Luglio 1976

IL CONTRIBUTO DELLE "COMUNITÀ MONTANE" IN ITALIA ALLO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA DI MONTAGNA

Serie: "Informazioni sull'agricoltura"

N. 11

L'efficacia della politica comunitaria delle strutture agricole dipende anche da fattori interni agli Stati membri e, tra gli altri, dalla possibilità che le iniziative comunitarie vengano attuate attraverso strumenti di intervento ed organismi che le stimolino, le inquadrino e le coordinino tra loro e con le altre iniziative. In considerazione di ciò, la Commissione delle Comunità Europee - Direzione generale dell'agricoltura - ha ritenuto opportuno promuovere una ricerca che si ponesse come obiettivo quello di chiarire - nella situazione istituzionale italiana nella quale sono in corso mutamenti rilevanti in seguito all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e delle Comunità montane - il ruolo di queste Comunità ai fini del consolidamento e dello sviluppo dell'agricoltura dei territori di montagna, con specifico riguardo all'applicazione delle direttive comunitarie socio-strutturali.

In particolare, detta ricerca - di cui si dà conto nel presente volume - doveva contribuire a chiarire, anche sulla base di un'analisi approfondita delle discussioni in corso e delle soluzioni eventualmente già adottate nelle diverse regioni, tre aspetti fondamentali :

- a) le possibili funzioni delle Comunità montane nella attuazione concreta del piano di sviluppo quinquennale e dei programmi annuali e i loro rapporti con le Regioni ;
- b) più specificatamente, le funzioni che le Comunità montane dovrebbero svolgere ai fini di un'applicazione della politica di riforma delle strutture che sia coordinata al suo interno e sia al tempo stesso coordinata con le altre iniziative ;
- c) le strutture organizzative, ivi compresi i servizi di promozione e di assistenza tecnica, di cui le Comunità dovrebbero dotarsi per svolgere queste funzioni.

(Lo studio è pubblicato unicamente in lingua italiana).

Commissione delle Comunità europee

INFORMAZIONI SULL'AGRICOLTURA

Il contributo delle «Comunità montane» in Italia allo sviluppo dell'agricoltura di montagna

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE
DIREZIONE GENERALE DELL'AGRICOLTURA
Direzione : Economia Agraria – Divisione : Bilanci, Studi, Informazioni Statistiche

© Copyright CEE, Bruxelles, 1976
Printed in Belgium

Gli testi che compaiono in questa pubblicazione possono essere riprodotti,
integralmente od in parte, con citazione della fonte

P R E F A Z I O N E

Il presente studio è stato intrapreso nel quadro del programma di studi della Direzione Generale dell'Agricoltura della Commissione delle Comunità Europee.

La ricerca è stata curata

dall'Istituto Nazionale di Economia
Agraria (I.N.E.A.) - ROMA

Per il suo svolgimento è stato costituito un apposito gruppo di studio composto dal prof. Danilo AGOSTINI, dell'Università di Padova; dal prof. Sabino CASSESE, dell'Università di Napoli; dal prof. Enzo GIORGI, dell'Università di Firenze e dal dott. Ugo PESCE, Segretario generale dell'INEA.

La ricerca è stata diretta dal prof. Sabino CASSESE.

Ad essa è stato addetto un gruppo di lavoro composto dai dottori Carlo DESIDERI, Daniele FANO e Maria MACONIO.

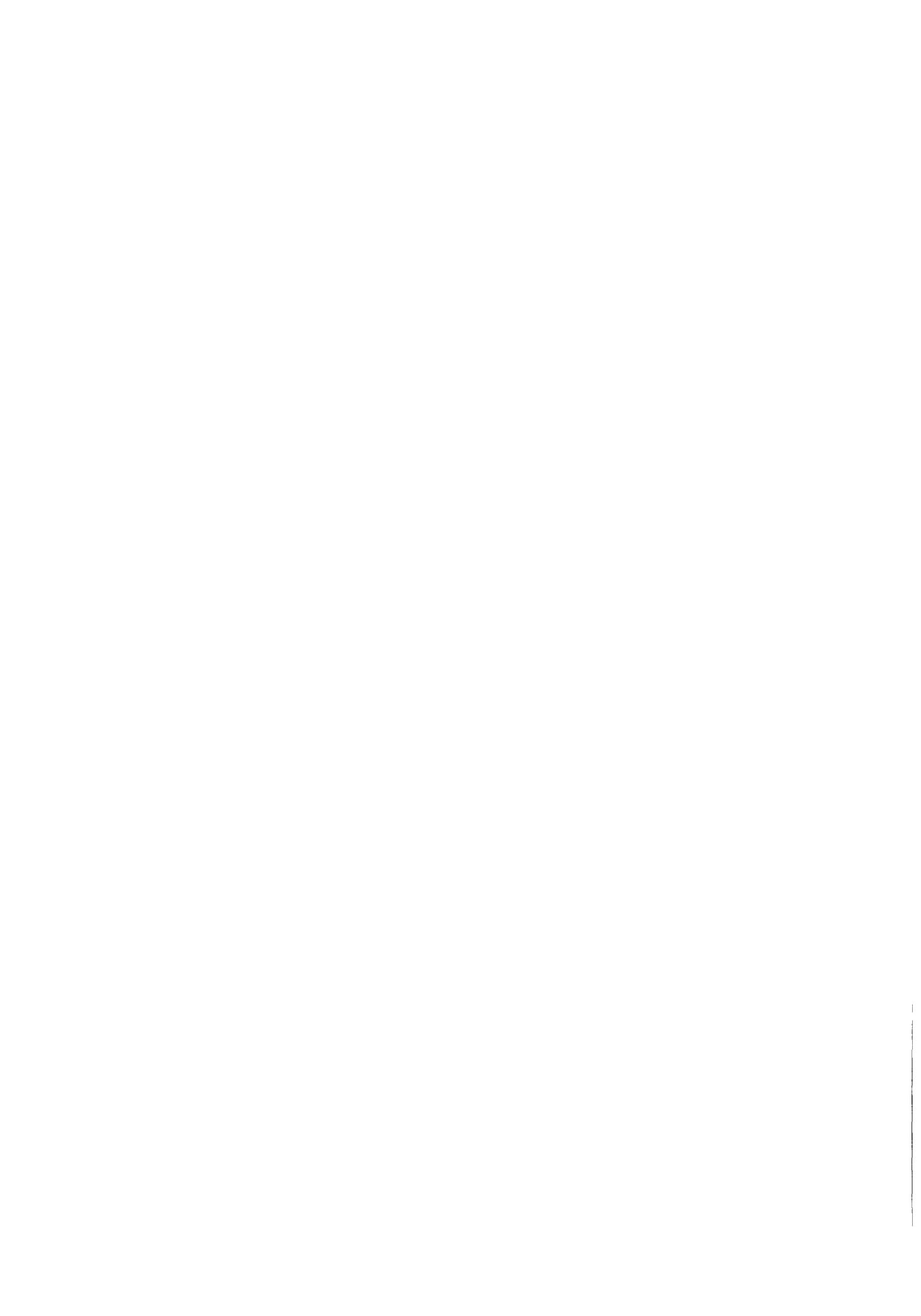
La stesura della ricerca è del dott. Carlo DESIDERI.

Hanno partecipato ai lavori la divisione "Strutture di produzione ed ambienti agricoli" e la divisione "Bilanci, Studi, Dati statistici".

Lingua originale : italiano.

*
* *
*

Il presente studio non riflette necessariamente le opinioni della Commissione delle Comunità Europee e non anticipa in alcun modo l'atteggiamento futuro della Commissione in materia.



I N D I C EPag.

| | |
|--|----|
| SINTESI DELLA RICERCA | V |
| INTRODUZIONE | 1 |
| 1. LA COMUNITA' MONTANA NELLA LEGGE N. 1102 DEL 1971 E NELLE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE | |
| 1.1. Individuazione del territorio montano e delimitazione delle zone omogenee. | |
| 1.1.1. Determinazione del territorio montano .. | 12 |
| 1.1.2. Le zone omogenee | 17 |
| 1.2. Struttura delle Comunità montane | |
| 1.2.1. Elementi e caratteristiche della costituzione delle Comunità montane | 22 |
| 1.2.2. Gli organi della Comunità montana | 28 |
| 1.2.3. Uffici e personale | 35 |
| 1.2.4. Partecipazione, consultazioni, "comitato tecnico" | 40 |
| 1.3. L'attività della comunità montana | |
| 1.3.1. Il piano di sviluppo e il piano urbanistico | 44 |
| 1.3.2. Il piano della comunità montana e la programmazione regionale | 53 |
| 1.3.3. L'esecuzione del piano della comunità montana. Deleghe di funzioni. Compiti della comunità relativi alla formazione e gestione del demanio silvo-pastorale.. | 59 |
| 1.3.4. Controllo sull'attività della comunità montana | 65 |
| 1.3.5. Il finanziamento degli interventi | 67 |
| 1.3.6. Rapporti della comunità montana con gli enti funzionali | 75 |
| 2. LA POSIZIONE DELLA COMUNITA' MONTANA NEL QUADRO ISTITUZIONALE REGIONALE | |
| 2.1. La programmazione delle zone montane e l'attuazione dell'ordinamento regionale | 79 |
| 2.2. La posizione istituzionale della comunità montana nella legislazione regionale relativa alla bonifica montana, alla sistemazione idraulico-forestale, alla forestazione, alle infrastrutture rurali, alla agricoltura montana, ecc. - I programmi provvisori annuali delle comunità montane | 93 |

| | |
|--|-----|
| 2.3. La posizione istituzionale della comunità montana nell'ambito delle prospettive di nuova articolazione territoriale degli interventi | |
| 2.3.1. I comprensori | 102 |
| 2.3.2. Piani zonali per l'agricoltura | 110 |
| 2.4. Rilievi conclusivi ed ipotesi sulla configurazione delle comunità montane | 117 |
| 3. I COMPITI DELLA COMUNITA' MONTANA IN CONNESSIONE E ALLA DIRETTIVA 1975/268 CEE SULL'AGRICOLTURA DI MONTAGNA E DI TALUNE ZONE SVANTAGGIATE | |
| 3.1. Le zone agricole svantaggiate | 124 |
| 3.2. Sintesi della direttiva 1975/268/CEE ed individuazione dei livelli di intervento | 129 |
| 3.3. La posizione della comunità montana nell'attuazione della direttiva | |
| 3.3.1. Livello decisionale-programmatorio | 133 |
| 3.3.2. Organizzazione degli interventi | 138 |
| 3.3.3. Gestione dei beni agro-silvo-pastorali ed attività connesse | 143 |
| APPENDICE 1 - I CRITERI CONTENUTI NELLE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 1102 PER LA RIPARTIZIONE DEI FONDI TRA LE COMUNITA' MONTANE | 149 |
| APPENDICE 2 - ENTI FUNZIONALI OPERANTI NEI TERRITORI MONTANI | 159 |
| APPENDICE 3 - LA POSIZIONE ISTITUZIONALE DELLA COMUNITA' MONTANA NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE SOSTANZIALE | 173 |
| APPENDICE 4 - LE LEGGI REGIONALI ISTITUTIVE DEI COMPRESORI | 186 |
| BIBLIOGRAFIA | 204 |

SINTESI DELLA RICERCA

La presente ricerca è stata svolta in vista dell'applicazione della direttiva 75/268/CEE per le zone montane e svantaggiate. E' diretta a verificare se e in che misura gli istituti di intervento nei territori montani, recentemente introdotti dalla legge n.1102 del 1971, realizzino condizioni adeguate per una efficace attuazione della direttiva stessa, tenendo conto delle esigenze di coordinamento delle misure comunitarie con gli altri interventi pubblici poste dalla particolare situazione ambientale economica e sociale delle zone in cui questa interviene.

La ricerca si divide in tre parti relative alla fase costitutiva delle comunità montane, alla loro posizione nel contesto istituzionale regionale, al loro ruolo, infine, nei confronti dell'applicazione della direttiva comunitaria.

La fase costitutiva inizia con la ripartizione del territorio classificato montagna in zone omogenee, le quali, secondo la legge n.1102, dovrebbero far riferimento a criteri economico-sociali ed essere delimitate in funzione della programmazione. Di fatto la ripartizione è avvenuta in genere in mancanza di una ricognizione puntuale delle caratteristiche del territorio e senza una preliminare individuazione degli obiettivi di sviluppo. Hanno quindi pesato sulla delimitazione fattori politici, geografici ed anche il rispetto dei confini di altri istituti pubblici (province, enti funzionali).

In corrispondenza alle zone omogenee sono state costituite le comunità montane composte dai comuni in esse ricompresi e configurate come enti rappresentativi di secondo grado aventi il compito di elaborare ed attuare (attivando la partecipazione della popolazione e delle organizzazioni sociali, sindacali e professionali) un piano di sviluppo intersettoriale e pluriennale che deve essere coordinato ed approvato dalle regioni. Queste provvedono, quindi, a finanziare con i fondi assegnati a tal fine dallo stato (in particolare dal Comitato interministeriale per la programmazione economica su proposta del Ministero dell'agricoltura e foreste) programmi-stralcio annuali presentati dalle comunità montane. La ripartizione dei fondi tra quest'ultime avviene in base a criteri (definiti dalle leggi regionali) obiettivi oppure tali da consentire una più o meno ampia discrezionalità degli organi regionali. Al fine dell'adeguamento dei piani degli altri enti operanti nella zona omogenea al piano della comunità montana, in alcune regioni sono stati approntati dei meccanismi procedurali diretti a consentire alla comunità una verifica di conformità al proprio piano delle attività degli altri enti. E' anche presente la tendenza a favorire la partecipazione di quest'ultimi alla programmazione zonale.

A tutt'oggi comunque i piani di sviluppo pluriennali non risultano ancora elaborati. Le comunità hanno predisposto i propri interventi attraverso programmi annuali finanziati dalle regioni nei quali in alcuni casi è rintracciabile un impiego finalizzato dei fondi disponi-

bili, in altri la previsione di singole opere ed incentivi tra loro scollegati.

La comunità dà attuazione ai propri piani e programmi eseguendo direttamente gli interventi in essi previsti (opere infrastrutturali, contributi) o ne affida la realizzazione - esercitando un controllo la cui misura varia a secondo delle previsioni delle leggi regionali - ad enti rappresentativi (comuni) o funzionali (consorzi di bonifica, enti di sviluppo). Per l'organizzazione dei propri uffici la comunità si avvale di personale comandato dalla regione ed altri enti e di incarichi di lavoro a tempo indeterminato; solo in alcune regioni può assumere personale. Nel complesso emerge dalla legislazione la tendenza a lasciare incerta la dimensione operativa della comunità ed a limitare le sue dotazioni di mezzi e personale. Di fatto attualmente le comunità, eccetto il conferimento di incarichi per la formazione dei piani, non dispongono ancora di un proprio apparato di uffici e personale.

La seconda parte della ricerca è diretta ad accertare il ruolo effettivamente riconosciuto alla comunità dalla disciplina sostanziale degli interventi in materia di agricoltura, quale questa va configurandosi a livello regionale. L'assetto istituzionale generale dei rapporti tra stato e regioni non è tuttavia tale da favorire lo sviluppo di politiche regionali dirette ad impostare una programmazione degli interventi ed a riorganizzarli là dove ciò sia reso necessario ai fini della loro funzionalità. Ciò risulta sia dal modo incompleto e frammentario

in cui è avvenuto il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni nelle materie ad esse costituzionalmente spettanti, sia dalla legislazione dello stato in agricoltura emanata successivamente, sia in generale dalle caratteristiche della finanza regionale. Di fatto le leggi regionali che incidono sull'organizzazione degli interventi sono piuttosto scarse e concentrate in alcune regioni mentre prevale nel complesso la tendenza al rifinanziamento degli interventi preesistenti. Prospettive di riforma dell'assetto dei rapporti tra stato e regioni si aprono attualmente in seguito all'approvazione della legge dello stato n.382 del 1975 che delega al governo il completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni.

La legislazione regionale sostanziale prende in considerazione la comunità montana sotto diversi profili: messa in opera di infrastrutture generali e specifiche, forestazione, cura e gestione dei beni silvo-pastorali, ampliamento e miglioramento dei pascoli, gestione dei parchi e delle riserve naturali, alcuni interventi con più diretta incidenza sulle attività produttive. Quanto al ruolo che le viene attribuito, la comunità si configura come ente che collabora con la regione alla definizione degli interventi, che esercita un effettivo potere decisionale anche se limitato ad alcuni settori, che esegue infine specifici compiti programmati a livello regionale.

Sulla figura e l'attività della comunità montana ha poi una diretta incidenza l'istituzione, in alcune regioni, di comprensori economico-sociali la cui dimensione

viene assunta come la più idonea ad individuare una "unità di programmazione" capace di comprendere aree con diverse caratteristiche economiche e sociali e di meglio favorire dunque - rispetto le zone omogenee - la globalità degli interventi e le prospettive di riequilibrio territoriale. Sul comprensorio viene costituito un organismo formato da rappresentanti degli enti locali. La posizione della comunità montana varia a seconda che la zona omogenea coincida o meno con il comprensorio. Nel primo caso la comunità assume le funzioni che spettano all'organismo comprensoriale tra le quali vi è la pianificazione territoriale e, in prospettiva, quella in agricoltura (un'altra tendenza in atto è diretta invece ad affidare quest'ultima agli enti di sviluppo). Nel secondo caso la comunità partecipa alla programmazione comprensoriale elaborando un proprio piano-proposta. Ciò non esclude tuttavia l'attribuzione alla comunità di quelle funzioni organiche maggiormente rispondenti alle esigenze delle collettività locali.

L'ultima parte della ricerca concerne la posizione della comunità montana in ordine all'attuazione delle direttive comunitarie relative alle strutture agricole ed in particolare della direttiva 268/CEE per le zone svantaggiate. Vengono individuati tre livelli di intervento ai fini di una efficace applicazione nel contesto economico ed istituzionale italiano delle misure comunitarie: un livello di pianificazione, un livello organizzativo ed uno per la gestione delle terre a destinazione silvo-pasto-

rale.

In ordine al primo livello la legislazione riconosce alla comunità un ruolo di rilievo (piano di sviluppo, piano territoriale); attualmente tuttavia i piani non sono stati ancora predisposti. La legislazione sostanziale attribuisce in certi casi funzioni organiche alle comunità ma si tratta di pochi esempi che mettono questa in grado, al massimo, di programmare alcuni settori limitati (la stessa considerazione viene fatta per i programmi annuali provvisori). Infine va tenuto conto dei modelli istituzionali (comprensori) adottati o progettati dalle singole regioni ai quali si è già accennato. In ordine al secondo livello la comunità potrà svolgere quei compiti che non richiedono una ampia dotazione di mezzi e personale (erogazione di incentivi, impostazione di interventi infrastrutturali, ecc.), mentre per le restanti attività (in particolare assistenza tecnica e realizzazione di grandi infrastrutture) sarà necessario che provvedano altre strutture (enti di sviluppo, consorzi di bonifica, uffici tecnici regionali e comprensoriali) con la collaborazione della comunità montana. Questa potrà invece svolgere tali compiti là dove le è stata conferita l'attribuzione delle funzioni già spettanti ad altri enti (bonifica), insieme al personale ed ai mezzi di quest'ultimi. Infine in ordine al terzo livello numerosi elementi presenti nella legislazione e negli statuti della comunità indicano in questa l'ente adeguato ad assumere funzioni organiche nel campo dell'ampliamento e gestione dei beni silvo-pastorali ed attività connesse.

INTRODUZIONE

1. La direttiva del Consiglio del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate (75/268/CEE) si propone obiettivi di trasformazione strutturale sostanzialmente omogenei a quelli della direttiva 72/159/CEE sull'ammodernamento delle aziende agricole. Considerati i forti squilibri che caratterizzano l'agricoltura italiana e il gran numero di aziende al di sotto della "soglia" di efficienza richiesta dalla politica comunitaria delle strutture, solleva perciò, per la propria attuazione, problemi simili a quelli posti dalla direttiva 159 in ordine all'inserimento degli interventi sulle strutture in un quadro più ampio di interventi pubblici, necessari per assicurare la stessa efficacia dei primi.

Questa esigenza si pone in maniera ancora più evidente per l'attuazione del regime di interventi previsto dalla direttiva 75/268/CEE nelle zone montane e svantaggiate, ove il mantenimento delle attività agricole riveste una importanza fondamentale anche per la difesa e la conservazione dell'ambiente naturale e nelle quali occorre far fronte ad accentuati squilibri economici e sociali dovuti alle condizioni particolarmente difficili di lavoro, al persistente deterioramento dei redditi agricoli, all'esodo ed all'abbandono delle terre, ecc.

Aspetto caratteristico della direttiva n.268 è in anzitutto la concessione di una indennità compensativa an nua agli imprenditori agricoli che esercitano stabilmente

la loro attività nelle zone montane e svantaggiate. Tale indennità si configura come una integrazione del reddito aziendale e può, quindi, essere inclusa, al fine di ottenere l'applicazione delle misure previste dalla direttiva n.159 per le aziende agricole in grado di svilupparsi, nel reddito di lavoro da conseguirsi una volta ultimato il piano di sviluppo.

Gli stati membri concedono l'indennità commisurandola agli svantaggi naturali permanenti propri di ogni zona e tenendo conto degli indirizzi produttivi e colturali. Possono anche non concederla, oppure concederla prevedendo condizioni complementari o limitative. L'indennità è, dunque, uno strumento di intervento la cui efficacia sarà tanto maggiore quanto più sarà possibile una puntuale articolazione territoriale dell'intervento, il suo adattamento alle specifiche caratteristiche delle zone, la sua riconduzione, infine, nel quadro degli interventi che vengono effettuati o sono necessari nelle singole zone.

Eguale considerazione va fatta per le condizioni di finanziamento e il regime di incentivazione - più favorevole nella direttiva n.268 che nella direttiva n.159 - per le aziende agricole in grado di svilupparsi, per la possibilità di includere tra quest'ultime anche quelle aziende che fanno affidamento (per una percentuale maggiore di quella consentita dalla direttiva n.159) su redditi di provenienza extragricola, per la possibilità di concedere - nelle zone a vocazione turistica e artigianale - incentivi anche per investimenti di carattere turistico e arti

gianale realizzati nell'ambito dell'azienda agricola, per la concessione da parte degli stati membri di aiuti volti a favorire l'associazionismo, le attrezzature ed, in genere, gli investimenti collettivi. Si tratta infatti di interventi che potranno avere efficacia se non daranno luogo ad una mera politica di incentivazione e se, invece, verranno coordinati tra loro e differenziati sul territorio attraverso una organica programmazione zonale, la quale dovrebbe favorire altresì il coordinamento tra gli interventi sulle strutture e quelli pubblici integrativi e complementari che si rendano necessari in ogni zona.

A ciò occorre aggiungere che, in special modo nelle zone montane e svantaggiate, le misure per l'agricoltura otterranno il massimo di efficacia se inserite in una politica generale di intervento che tenga conto delle possibilità di sviluppo nei settori extragricoli, delle interdipendenze esistenti tra settori produttivi in ordine all'occupazione al fine del controllo dei fenomeni di esodo e di spopolamento, del collegamento, infine, tra interventi per lo sviluppo delle attività produttive e l'apprestamento delle infrastrutture e dei servizi civili e sociali. La programmazione zonale dell'agricoltura si presenta, così, come una componente di un più ampio disegno di programmazione globale, articolato sul territorio.

2. L'attenzione va quindi spostata sul contesto istituzionale italiano ed, in particolare, sugli istituti previsti

dalla legge per la montagna 3 dicembre 1971 n.1102, per verificare se, in che misura, ed attraverso quali strumenti siano soddisfacibili le esigenze di programmazione e di organizzazione degli interventi appena rilevate.

Gli obiettivi fondamentali della legge per la montagna appena citata possono essere così sintetizzati:

a) favorire la partecipazione delle popolazioni locali alla programmazione; b) realizzare una effettiva programmazione degli investimenti, sia all'interno di ogni zona sia tra le diverse zone. A tal fine la legge dispone la ripartizione del territorio montano in zone economico-sociali e la costituzione, in queste zone, di un nuovo ente rappresentativo intercomunale avente il compito di elaborare ed attuare un piano globale e pluriennale che va approvato e coordinato con gli altri piani della regione.

Questi rilievi sono evidentemente sufficienti a spiegare l'interesse che la legge n.1102 riveste per l'applicazione delle direttive di riforma strutturale ed a motivare l'esigenza di un approfondimento delle caratteristiche e delle vicende di attuazione degli istituti da essa previsti, che si presentano con caratteristiche sostanzialmente innovative nel panorama della legislazione per i territori montani.

3. La storia dell'intervento pubblico nei territori montani è, in effetti caratterizzata dalla progressiva sovrapposizione, in un ampio periodo di tempo, di numerosi interven-

ti relativi alla tutela ed allo sviluppo della forestazione, alla sistemazione del suolo, alla bonifica ecc., gestiti settorialmente e verticalmente con scarso collegamento l'uno dall'altro. Ciò ha avuto per conseguenza la moltiplicazione di organismi, enti e strutture operanti sul territorio, in ambiti zonali diversi, anche con competenze tra loro indistinte o duplicate, scarsamente coordinati a livello centrale e locale e causa, in definitiva, di dispersione dei fondi disponibili per gli interventi.

La legge n.991 del 1952 è, in genere, considerata la prima legge speciale per i territori montani. Al contrario delle precedenti legislazioni aventi per oggetto il bosco, il pascolo, la sistemazione del suolo ed altri oggetti specifici, la legge n.991 contiene, in effetti, un regime speciale di interventi la cui applicazione consegue alla classificazione del territorio montano (la ulteriore classifica di quest'ultimo in comprensori di bonifica montana consente poi l'applicazione di un regime di interventi di maggior favore). La legge tuttavia ripropone inalterato, per gli interventi di bonifica montana, l'istituto del consorzio dei proprietari previsto dal testo unico per la bonifica integrale del 1933, sebbene questo avesse dimostrato ampiamente di essere inadatto al perseguimento di una politica organica. Si basa poi su una formalistica e meccanica classificazione del territorio effettuata da un organo tecnico burocratico (commissione censuaria) ed indifferenziata nei confronti delle pur diverse - per caratteristiche ambientali e socio-economiche - zo-

ne montane.

I territori montani acquistano perciò una loro specifica rilevanza ma ciò si realizza attraverso la delimitazione di un'unica grande area, gergalmente detta "montagna legale", che diviene l'"oggetto" di una nuova forma di gestione settoriale e centralizzata dell'intervento. Di fatto questo non sviluppò un disegno organico di impiego delle risorse, svolgendo piuttosto un ruolo marginale di contenimento dei processi sociali indotti nei territori montani da uno sviluppo economico di tipo dualistico, attraverso una politica di tipo "assistenziale". Soprattutto mancava una risposta soddisfacente alla esigenza, particolarmente rilevante nei territori montani, di dar luogo ad un sistema di intervento congiunto nei confronti dell'assetto e dell'attrezzatura del territorio ed insieme nei confronti della promozione delle attività produttive agricole ed extragricole (1).

4. Alla fine degli anni sessanta, in seguito all'aggravarsi delle condizioni ambientali e del dissesto ideologico (con effetti che interessano anche le zone di collina e di pianura), al deterioramento ed alla marginalizzazione delle

(1) Per una più ampia trattazione delle vicende accennate in questo paragrafo e nei successivi e per i riferimenti bibliografici in argomento, cfr. C. DESIDERI, voce "Montagna (legislazione e amministrazione)" in "Enciclopedia del Diritto" (in corso di pubblicazione).

attività produttive, al persistere dei fenomeni di esodo e di spopolamento vengono, da più parti, avanzate proposte di innovazione dell'intervento nei territori montani.

La Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo (1) pone l'accento sulle diverse caratteristiche del territorio, sul problema della individuazione delle "vocazioni" delle diverse zone, del raccordo tra le condizioni ambientali e il tipo di attività produttive agricole o extragricole da promuovere. Viene affermata la centralità della agricoltura, anche come fattore di riequilibrio ambientale. La necessità di frenare l'esodo delle popolazioni e di integrarne i redditi porta però l'attenzione altresì sullo sviluppo del turismo, dell'artigianato, dell'industria e dei servizi. Analoghe prospettive sono contenute in un documento elaborato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (2) e nel programma economico nazionale per il quinquennio 1966/70 (3). Entrambi questi documenti pongono l'accento sulla esigenza di giungere ad una articolazione del territorio montano in zone da individuarsi in base a caratteristiche ambientali e socio-economiche. Ciò

(1) Cfr. Atti della Commissione, vol.I, Relazione conclusiva, Roma, 1970.

(2) Cfr. C.N.E.L., Osservazioni e proposte sui problemi della montagna, Roma, 1968.

(3) Cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, La programmazione economica in Italia, vol.5°; p.61 e ss., Roma, 1967.

dovrebbe consentire di sviluppare un disegno organico di programmazione globale che connetta gli interventi per l'ambiente, quelli per le infrastrutture ed i servizi, e quelli per lo sviluppo produttivo intersettoriale.

Nel complesso emergono una serie di elementi difficilmente componibili con le caratteristiche della legge n.991. La globalità dell'intervento richiede, in effetti la costituzione, a livello di ogni zona, di una struttura che possa coordinare ed anche gestire direttamente i numerosi interventi già frammentati fra enti, organismi e strutture di settore. Si ritiene, inoltre, che uno sviluppo produttivo equilibrato con le condizioni ambientali difficilmente possa realizzarsi senza la partecipazione delle popolazioni locali a quello sviluppo interessato. In risposta a queste esigenze si prospetta, dunque, negli ultimi due documenti citati e in alcuni disegni di legge presentati da diverse forze politiche, la costituzione delle comunità montane (1).

(1) Cfr. d.d.l. n.759/1969 Senato (Mazzoli, Medici, ecc.), ove si configura la Comunità montana "consorzio permanente di diritto pubblico" tra comuni, amministrazioni provinciali, consorzi di bonifica montana ed altri enti; d.d.l. n.944/1969 Camera (Bianco, Galloni, ecc.) che configura la comunità come organismo rappresentativo di comuni; d.d.l. n.1174/1969 Camera (Longo, Vecchietti, ecc.) che propone la soppressione dei consorzi di bonifica montana e la costituzione della comunità montana tra comuni. Il d.d.l. n.1675/1969 Camera (del Governo) propone, invece, il rifinanziamento della legge n.991 del 1952 ed affida, quindi, l'intervento di

5. Il d.p.r. 987 del 1955 sul decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e foreste aveva già previsto la costituzione, in zone omogenee individuate dalle commissioni censuarie provinciali e centrali, di consorzi intercomunali volontari, denominati comunità montane o consigli di valle, aventi il fine generale del miglioramento tecnico-economico dei territori montani. Di questo istituto sono state sottolineate da più parti (1) le potenzialità; si aveva infatti la costituzione di un "nuovo centro di interessi", legato alla vita locale, primo passo verso il riassetto dei poteri locali e il coordinamento degli interventi nei territori montani. In pratica tuttavia i consigli di valle si sono trovati per lo più a svolgere un ruolo marginale e subalterno. Così anche il tipo di rappresentanza-politica e di interessi insieme - adottata in genere dagli statuti, più che esprimere un nuovo tipo di partecipazione, in realtà denotava la posizione di inferiorità della comunità nei confronti di altri enti, organi, centri di potere (2).

... segue nota pag. precedente

nuovo ai consorzi di bonifica. La nuova legge n.1102 del 1971 trae origine da un "testo unificato" elaborato dalla Commissione agricoltura della Camera. Il dibattito parlamentare è ampiamente riportato da "Il Montanaro d'Italia" 1971 n.4 e n.11/12.

(1) Cfr. F.Benvenuti, Natura giuridica e struttura delle comunità montane, in "Il corriere amministrativo", 1960, 327 e ss.; G.Cervati, voce Comunità montane, in "Enciclopedia del Diritto"

(2) Cfr. G.Pastori, Gli enti comunitari, profili generali, in "Archivio ISAP", Milano, 1962.

6. La legge n.1102 del 1971 tiene presenti le vicende ora accennate dei consigli di valle. Le comunità montane da essa previste costituiscono, in effetti, sotto più aspetti delle novità: vanno costituite necessariamente in tutto il territorio nazionale classificato montano, ineriscono a zone individuate con riferimento non a meri elementi di fatto bensì in funzione della programmazione, sono composte da soli comuni, redigono ed attuano, infine, un piano globale e un piano urbanistico cui devono adeguarsi i piani e le attività degli altri enti operanti nel territorio.

La legge n.1102 tuttavia non affronta compiutamente e direttamente i problemi del riordino degli interventi per i territori montani, non contiene inoltre una chiara disciplina dei rapporti tra la comunità e le strutture funzionali preesistenti, da essa lasciate immodificate quanto alla struttura e alla attività. Va, quindi, approfondito come, più in generale, gli istituti previsti dalla legge n.1102 si inseriscano nel più ampio processo di riorganizzazione degli interventi che è attualmente in corso in Italia in seguito alla costituzione delle regioni e al trasferimento alle stesse di una parte delle funzioni statali. Le regioni sono competenti infatti alla concreta attuazione della legge n.1102 (delimitazione delle zone omogenee, costituzione delle comunità ecc.), hanno, però, anche competenze relative alla disciplina della organizzazione sostanziale degli interventi. Andrà valutato perciò quanto fin'ora la legislazione regionale ha inciso su que-

sta e quanto è comunque in grado di incidere.

L'attuazione della politica comunitaria interviene, quindi, in un contesto istituzionale in mutamento, che consente di formulare nuove ipotesi organizzative e del quale - a tal fine - occorre cogliere le tendenze di sviluppo.

1. LA COMUNITA' MONTANA NELLA LEGGE N.1102 DEL 1971 E NELLE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE

1.1. Individuazione del territorio montano e delimitazione delle zone omogenee

1.1.1. Determinazione del territorio montano : L'art. 3 comma 1 della L. n.1102 rinvia, ai fini della classifica dei territori montani, ai criteri ed alle procedure definite dalla L. n.991 del 1952 e successive modificazioni (c.d. "montagna legale") In base all'art.unico L.30 luglio 1957 n.657, che sostituisce l'art.1 L.n.991, "sono considerati territori montani i comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939 n.589, convertito nella legge 29 giugno 1939 n.976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947 n.356, non superi le L. 2.400". Competente alla classifica è la Commissione censuaria centrale che compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta di comuni interessati, sono inclusi i territori montani. La Commissione ha altresì la facoltà di includere nell'elenco comuni p

porzioni di comuni, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non rispondendo alle caratteristiche prima indicate, presentino, tuttavia, "pari condizioni economico-agrarie". Dalla Commissione censuaria provinciale possono essere inoltrate a quella centrale proposte per la classifica in territori montani di comuni o porzioni di comuni.

L'art.3 comma 1 della L. n.1102 rinvia, ai fini della determinazione dei territori montani, anche agli artt.14 e 15 L. n.991. Il primo, trattando della delimitazione e classificazione dei comprensori di bonifica montana, dispone, al comma 2, che "quando sia reso necessario dalle esigenze della sistemazione e dell'organicità dell'intervento pubblico" possono essere inclusi nei comprensori anche territori che non presentino le caratteristiche di cui all'art.1 L. n.991; questi territori, in tal caso, sono ammessi a godere di tutte le agevolazioni concesse dalla legge. L'art.15 detta disposizioni per la determinazione di quali dei comprensori di bonifica, classificati ai termini del r.d. n.215 del 1933 e dei bacini montani, delimitati ai sensi della legge forestale del 1923, abbiano le caratteristiche di comprensori di bonifica montana e debbano perciò essere regolati dalla L. n.991. In base all'art.1 lett.h e art.4 comma 8 d.P.R. 15 gennaio 1972 n.11, le regioni a statuto ordinario sono ora competenti alla classifica e declassifica dei comprensori di bonifica integrale e di bonifica montana, mentre resta ferma la competenza degli organi statali per la stessa funzione,ove i comprensori ricadano nel territorio di due o più regio-

ni, che vanno, in tal caso, "sentite".

Alla data del 31 marzo 1973 risultavano classificati dalla commissione censuaria centrale come "territori montani" ha 14.840.476, ai quali vanno aggiunti ha 944.319 classificati come tali per effetto degli art.14 comma 2 e 15 L. n.991, per un totale di ha 15.784.795, pari al 52,40 per cento del territorio nazionale; i comuni montani erano 4.021, con una popolazione residente - nel 1971 - di abitanti 9.032.978 (1).

Per la verità, alla fine degli anni sessanta, quando si iniziò a prospettare la riforma del sistema degli interventi nei territori montani (2), gran parte delle critiche allora svolte nei confronti di quest'ultimo concernevano proprio i criteri di classifica del territorio contenuti nella legge n.991. La Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo rilevava che quei criteri avevano causato notevoli sperequazioni, infatti "consentivano di includere tra i territori montani anche territori di perfetta pianura, mentre venivano ad escludere parte dei territori collinari, anche con caratteristiche decisamente montane quanto a declività, dissesto ideogeologico attuale o potenziale e povertà di economia" (3); la L. n.657 del 1957 - ag-

(1) I dati riportati nel testo sono tratti da G. PIAZZONI, La nuova legislazione per l'economia montana, Bologna, 1974, 8.

(2) v. retro Introduzione, punto 4.

(3) cfr. Relazione conclusiva, cit., 637.

giungeva la Commissione - pur consentendo di rimediare ad alcuni inconvenienti, non aveva comunque mutato i parametri fondamentali di classifica, né aveva portato all'esclusione di territori che, pur non meritandolo, avevano già ottenuto la classifica (1). Le procedure e i criteri della legislazione - concludeva - denotano "piuttosto una preoccupazione di indole fiscale, che non una sensibilizzazione alla problematica socio-economica della montagna" (2). In effetti, come già accennato (3) la classifica del territorio montano di tipo meccanico e formalistico prevista dalla legge n.1102 era indifferenziata nei confronti delle pur diverse, per caratteristiche ambientali e socio-economiche, zone montane e non teneva conto di prospettive di riequilibrio territoriale. Era una classifica cioè coerente con l'impostazione di tipo "assistenzialista" della legge n.991; con un intervento operante, quindi, in maniera "diffusa" e gestito settorialmente dal centro (4).

(1) Ivi, 638.

(2) Ivi, 639.

(3) v. retro Introduzione, punto 3 ed il rinvio bibliografico ivi contenuto.

(4) Secondo la definizione dell'ISTAT montagna è quella "caratterizzata dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudine di regola, non inferiore ai 600 metri sul livello del mare nell'Italia settentrionale, e 700 metri nell'Italia centro-meridionale ed insulare"; questi livelli sono suscettibili di spostamenti in base a criteri facenti riferimento a fattori ambientali (vegetazione, colture, ecc.); si intendono poi comprese nelle zone di montagna le aree intercluse tra massa rilevata, costituita da valli, altopiani ed analoghe configurazioni del suolo. Il totale della montagna così classificata (compresa la montagna lito

La questione della determinazione dei territori montani venne affrontata durante l'iter parlamentare della legge n.1102. L'art.3 del "testo unificato" elaborato dalla Commissione agricoltura della Camera bloccava alla data di entrata in vigore della legge la classificazione dei territori montani. Successivamente il Senato adottava l'art.3 con la dizione poi rimasta nel testo della legge ("I territori montani sono quelli determinati in applicazione delle disposizioni della legge n.991 e successive modificazioni), prospettava tuttavia una revisione della classifica del territorio aggiungendo un comma ove si specificava che eventuali variazioni di classifica dovevano essere effettuate con legge nazionale su iniziativa delle regioni. Quest'ultima disposizione è stata tuttavia soppressa in sede di riesame della Commissione agricoltura della Camera. Il meccanismo della classifica è rimasto così del tutto invariato. La Commissione censuaria centrale, da quando la legge n.1102 è entrata in vigore, ha così pro

... segue nota pag.precedente

ranea, ove l'ambiente è soggetto all'influenza del mare) ammonta ad ha 10.617.000, cui corrispondono 2.607 comuni. Il confronto tra questo dato è quello riportato nel testo relativo alla "montagna legale" (ettari 15.784.795) può essere indicativo delle conseguenze dell'impostazione di intervento propria della legge n. 1102; si può in effetti ipotizzare che si sia verificato - con l'effetto di disperdere i fondi disponibili e distoglierli dal soddisfacimento organico dei bisogni delle zone più disagiate - un eccessivo "gonfiamento" del territorio montano.

ceduto ad ulteriori, anche se limitate, classifiche (1).

1.1.2. Le zone omogenee

Rimanendo dunque inalterata la classifica dei territori montani (c.d. montagna legale) la prospettiva dell'adeguamento del regime di intervento alle particolari condizioni locali e della formazione di strumenti di programmazione per un uso non generico bensì finalizzato delle risorse rimane affidata alla delimitazione del territorio in zone (v.Tab.1). Secondo l'art.3 comma 3 della legge n.1102 i territori montani vanno ripartiti con legge regionale - previa intesa con i comuni interessati (comma 4) - in "zone omogenee in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale"; le zone individuate ai sensi dell'art.12 del D.P.R. n.987 del 1955 (relative alla istituzione dei Consigli di Valle (2)) devono essere riadottate o corrette "in base agli stessi criteri con il fine precipuo di individuare zone che consentano la elaborazione e l'attuazione della programmazione **sovracomunale**".

Il procedimento adottato dalla legge n.1102 per la delimitazione delle zone (legge regionale, intesa con i comuni) evidenzia la diversa natura della nuova zonizzazione rispetto a quella effettuata in base al citato D.P.R. del 1955, condotta da un organo di tipo tecnico-burocratico (Commissione censuaria) e basata sul "fatto naturale e

(1) Cfr. G.PIAZZONI, op.cit., 5 e 286.

(2) v.retro Introduzione, punto 5.

geografico della preesistente unitarietà ed omogeneità sotto gli aspetti idrogeologico, economico e sociale" (1). Al contrario la nuova delimitazione disciplinata dalla legge n.1102 richiede una più complessa valutazione nella quale non si dovrebbe prescindere dal contenuto degli obiettivi dell'intervento, individuati attraverso un confronto di tipo politico tra regione e comuni. Ciò significa, per altro, che non può escludersi una eventuale revisione delle zonizzazioni già effettuate in base alla legge n.1102, in seguito ad un approfondimento dei contenuti dell'attività di intervento delle comunità montane. In questo senso, ad esempio, si è pronunciato un ordine del giorno del Consiglio regionale della Lombardia votato al momento dell'approvazione della legge per la delimitazione delle zone (2).

Le leggi regionali non contengono in genere indicazioni sui criteri che effettivamente sono stati utilizzati per la delimitazione delle zone. Da una ricerca effettuata nella regione Lombardia⁽³⁾-le cui conclusioni sono però probabilmente estensibili ad altre situazioni - risulta

(1) Cfr. G.Cervati, op.cit., 349, il quale - anche con riferimento agli orientamenti giurisprudenziali del tempo - considera il provvedimento della Commissione un atto di accertamento tecnico.

(2) Cfr. G.PIAZZONI, op.cit., 492.

(3) Cfr. I.S.A.P., Indagine sui criteri e sui metodi di attuazione della delega di funzioni della regione Lombardia alle province, ai comuni ed altri enti locali, ed. cicl., Milano, dicembre 1974.

che le zone e le comunità che su di esse ineriscono sono tra loro anche notevolmente disomogenee (si va da comunità comprensive di 4 comuni a comunità di 65 comuni) e tendono comunque ad avere dimensioni ridotte. Quanto ai criteri di delimitazione sembrano aver prevalso motivazioni di ordine politico, insieme agli "elementi di fatto" della configurazione orografica del territorio e del rispetto dei confini provinciali.

Essendo scontata la "politicità" delle delimitazioni (del resto già prevista - come si è detto - dalla stessa legge n.1102), ciò che, in genere, sembra essere mancato è il collegamento della zonizzazione con una chiara ipotesi di programmazione regionale e quindi zonale, nonché con una previa ricognizione delle specifiche realtà del territorio (1) (elementi, questi, che hanno evidentemente pesato negativamente sullo stesso livello del dibattito e del confronto politico, favorendo il riemergere di fattori regressivi o comunque frenanti, quali il localismo, il campanilismo, la conservazione di preesistenti rapporti di potere ecc.). Sta di fatto che le stesse leggi regionali di attuazione della legge n.1102 hanno sentito l'esigenza di approntare dei "correttivi" alle zone delimitate, prevedendo in numerosi casi la collaborazione della comunità con altri enti rappresentativi operanti al di fuori

(1) Cfr. D.SERRANI, La nuova legislazione sulla montagna e le leggi regionali di attuazione, in "Le Comunità montane, Quaderni regionali" (FORMEZ), Napoli, 1974, 56?

della zona in occasione della elaborazione del piano di sviluppo e del piano urbanistico ed al fine di assicurare un maggior collegamento tra le zone di montagna e quelle di pianura (1). Rimane sempre aperta poi - come si è detto - la possibilità di una revisione delle zone in seguito ad un approfondimento dei contenuti dell'intervento, nel qual caso - precisano alcune leggi regionali (2) - vanno sentite, oltre ai comuni, anche le comunità montane. In alcune regioni, infine, è stata poi effettuata, in connessione all'avvio delle esperienze comprensoriali, una più profonda critica degli stessi criteri di zonizzazione propri della legge n.1102, ritenuti condizionati negativamente dal principio della "omogeneità" e, attraverso questo, dai limiti della stessa classificazione del territorio ("montagna legale"), esaminati al paragrafo precedente (su questi problemi v., più avanti, par. 2.3.I.).

(1) Cfr., ad esempio : art.12, 4 comma e ss., L. 1973 n. 23 della Lombardia; art. 20 L. 1975 n.30 dell'Emilia Romagna.

(2) Cfr.:art.5 L. 1973 n.23 della Lombardia; art.4 L.1973 n.30 dell'Emilia-Romagna; art.9 L.1973 n.16 del Lazio; art.3 L.1973 n.4 della Calabria.

TAB. 1 - ZONE DELIMITATE (^)

| Regione | sup.terr. reg. | sup.class. montane | Zone |
|-----------------------|-------------------|-----------------------|------|
| Abruzzo | 1.079.407 | 789.760 | 19 |
| Basilicata | 998.763 | 713.460 | 13 |
| Bolzano (prov.) | 740.043 | 732.204 | - |
| Calabria | 1.508.025 | 989.620 | 25 |
| Campania | 1.359.492 | 764.736 | 24 |
| Emilia-Romagna | 2.212.334 | 853.319 | 14 |
| Friuli-Venezia Giulia | 785.100 | 440.355 | 10 |
| Lazio | 1.720.313 | 703.681 | 17 |
| Liguria | 541.505 | 437.627 | 19 |
| Lombardia | 2.380.391 | 979.985 | 27 |
| Marche | 969.200 | 524.534 | 12 |
| Molise | 433.794 | 348.485 | 10 |
| Piemonte | 2.539.921 | 1.231.314 | 44 |
| Puglia | 1.934.690 | 484.492 | 5 |
| Sardegna | 2.408.934 | 1.783.103 | - |
| Sicilia | 2.570.785 | 918.650 | 15 |
| Toscana | 2.298.956 | 1.084.211 | 24 |
| Trento (prov.) | 622.306 | 622.306 | 10 |
| Umbria | 845.604 | 469.101 | 9 |
| Val d'Aosta | 326.226 | 325.555 | 7 |
| Veneto | 1.837.696 | 591.297 | 18 |
| | | 15.784.795 | 322 |

(^) I dati della tabella sono tratti da FIAZZONI, La nuova legislazione per l'economia montana, Bologna, 1974.

1.2. Struttura della Comunità montana

1.2.1. Elementi e caratteristiche della costituzione delle Comunità montane

Tra i comuni ricompresi in ogni zona omogenea deve essere costituita la comunità montana, che la legge n.1102 si limita a definire "ente di diritto pubblico" (art.4 comma 1). La comunità va dunque costituita in tutto il territorio nazionale classificato montano e può estinguersi solo se viene soppressa la zona omogenea alla quale corrisponde, il che però è presupposto della limitazione di una nuova zona e della costituzione di un nuovo ente. Tutto ciò può esprimersi sinteticamente dicendo che la comunità è un ente necessario. Si ritiene poi in genere (1) che la figura della comunità non sia riconducibile a quella del consorzio di comuni : non sembra in effetti

(1) Cfr. A. CONZATTI, Le comunità montane quali soggetti della programmazione, in "Le Regioni", 1973, 934 ss.; A. ABRAMI, I poteri delle comunità montane nella nuova legge sulla montagna, in "Riv. dir. agr.", 1973, n.4, 651 ss.; E. GRASSI & F. MERUSI, La comunità montana nel quadro delle autonomie locali, ivi, 1974, n.3, 623 ss.; B. DENTE, Le comunità montane come enti rappresentativi di secondo grado e come strumento di riassetto dei poteri locali, in "Le Comunità montane, Quaderni regionali" (FORLÈZ), Napoli, 1974, 21 ss.; D. SERRANI, La nuova legislazione sulla montagna e le leggi regionali di attuazione, ivi, 54; POTOTSCHNIG, Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali, in Atti dell'Assemblea Nazionale UNCEM, in "Il montanaro d'Italia", supplemento, 1974, n. 3-4, 61.

che tra comune e comunità intercorra un rapporto di tipo meramente strumentale; al contrario la comunità ha una generalità di competenze, ha fini indipendenti da quelli dei comuni che la costituiscono, esprime un potere distinto e sovraordinato nei confronti di questi ultimi, ecc. Il carattere globale della attività e quello comunitario-politico della rappresentanza escludono altresì che la comunità possa considerarsi un ente funzionale (o ente di settore). In realtà - come è stato notato (1) - la legge n. 1102 contiene gli elementi istituzionali sui quali può basarsi la costituzione di un nuovo ente locale di tipo comunitario con rappresentanza - e questa è una novità nel nostro ordinamento - di secondo grado.

La legge n.1102 delinea dunque i tratti costitutivi fondamentali del nuovo ente. Quanto alla sua più specifica configurazione rinvia invece alle leggi regionali, che devono perciò provvedere alla delimitazione delle zone

(1) Cfr. B.DENTE, op.cit.,24. L'appartenenza della comunità montana alla categoria degli enti locali rappresentativi ha trovato recentemente conferma nella legge 22 luglio 1975 n.382 (v.par. 2.1.) che delega il governo ad emanare decreti diretti, tra l'altro, "ad attribuire alle provincie, ai comuni e alle comunità montane, ai sensi dell'art.118, primo comma della Costituzione, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'art. 117 Costituzione nonché ad attribuire ai predetti enti locali altre funzioni di interesse locale, che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni loro attribuite, a norma della legislazione vigente,provvedendo a regolare i relativi rapporti finanziari" (art.1 lett.e).

omogenee, alla determinazione dei criteri per la ripartizione dei fondi tra le comunità, alla fissazione delle norme alle quali le comunità devono attenersi nell'articolazione e composizione dei propri organi, nella preparazione dei piani zonali e dei programmi annuali, nei rapporti con gli altri enti operanti nel territorio, nella formulazione degli statuti, che sempre dalla regione vanno poi approvati (art.4, comma 1 e 4). Le modalità di costituzione del nuovo ente ne rendono, quindi, possibile - fermi restando i tratti costitutivi fondamentali della comunità prima accennati - una diversa configurazione nelle varie regioni (e nelle varie zone, tenendo conto dello spazio lasciato dalle leggi regionali alla autonomia statutaria della comunità); viene così superato dalla legge n.1102 il principio della "uniformità" degli enti locali rappresentativi, di fatto profondamente già intaccato (1). Ciò significa che le regioni sono in grado - nel momento in cui la loro costituzione e il trasferimento alle stesse

(1) Cfr. M.S.GIANNINI, Il riassetto dei poteri locali, in "Riv.trim.dir.pubbl.", 1971,n.2,457; S.CASSESE, Tendenze dei poteri locali in Italia,ivi,1973,n.1,297 ss. Sulle vicende storiche relative al consolidarsi della "uniformità" amministrativa, cff. M.S.GIANNINI, I Comuni, in Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP), L'ordinamento comunale e provinciale, I, Vicenza, 1968; id., Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate, in "Riv.trim.dir.pubbl.", 1962, n.3; E. RAGIONIERI, Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita, Bari, 1967.

delle funzioni nelle materie dell'art.117 della Costituzione creano le condizioni (vedremo poi con quali limiti (1)) per una ridefinizione ed una riorganizzazione degli interventi sostanziali (relativi cioè alle materie trasferite) - di dare concreta configurazione all'ente che - secondo la legge n.1102 - deve essere punto centrale di riferimento di quella ridefinizione. La legge n.1102 inve ste perciò più aspetti istituzionali ricongiungendoli in un unico progetto di riforma ^{incide direttamente sul} sistema del potere locale ed apre una prospettiva di ridefinizione del sistema degli interventi sostanziali, connette la possibile riorganizza- zione di quest'ultimo al riassetto ed al potenziamento del primo, ciò realizza ampliando i poteri della regione in ma- teria di enti locali (2).

E' bene tuttavia sottolineare che la legge n.1102, se in effetti dispone la costituzione e la organizzazione di un nuovo ente, per il resto - come si è detto - si li- mita a fornire una prospettiva di ridefinizione degli in- terventi sostanziali ma non la realizza direttamente. In- terviene inoltre in un contesto istituzionale caratteriz- zato da una profonda crisi del sistema dei poteri locali, le cause della quale (3) hanno una profondità che supera la

(1) Cfr.par.2.1.

(2) Cfr. L.PALADIN, Diritto regionale, Padova, 1973, 123 ss.; S. CASSESE, Crisi dei poteri locali e comunità montane, in Le comunità montane, cit., 7 ss.

(3) Per un'ampia analisi dello stato degli enti locali e delle cause della loro crisi cfr.: S.CASSESE, Tenden- ze dei poteri locali in Italia, cit.

capacità di incidenza degli elementi di riforma che pur la legge n.1102 contiene e costituiscono quindi dei condizionamenti reali per la stessa comunità montana. La puntuale e più completa definizione del ruolo di quest'ultima risulta così rinviata ad una fase ulteriore, distinta nel tempo anche se in realtà strettamente connessa con quella costitutiva.

Al perfezionamento di quest'ultima fase sono dirette anche le leggi regionali di attuazione della legge n. 1102 (e gli statuti elaborati dalle comunità e approvati dalle regioni). Una valutazione complessiva di questa legislazione mette comunque in luce che il quadro complessivo degli interventi sostanziali rimasto invariato, con la sua rigidità, ha inevitabilmente condizionato la stessa fase costitutiva della comunità, per un verso scoraggiando la ricerca di soluzioni originali pur consentita dalla rottura del principio di "uniformità", per altro verso facendo sentire il suo peso proprio sugli elementi costitutivi fondamentali della Comunità. Così che, se alcune leggi ne confermano ed - a volte - ne sviluppano - come vedremo - il carattere di ente rappresentativo e di intervento globale, non mancano però le tendenze a configurare la comunità come una sorta di comitato di coordinamento degli enti di settore (un'esperienza che abbiamo già visto tipica dei preesistenti consigli di valle), oppure a configurarla, come un ente di settore od a obbligarla nello schema del consorzio di comuni (1). Ancora, le scarse ed incerte indica

(1) Analisi e valutazioni delle leggi regionali di attua-

zioni sul ruolo della programmazione zonale nell'ambito di quella regionale e sulla dimensione operativa della comunità (organizzazione, compiti) lasciano indefinito lo spazio e il peso del potere decisionale della comunità oltre che nel sistema degli interventi sostanziali, nello stesso sistema delle autonomie. A queste incertezze si accompagnano in certi casi, elementi che possono fare della comunità una sorta di "ente pararegionale" o "ente etero-diretto" (1), strettamente dipendente cioè, per la propria attività, dalle decisioni della regione; od anche elementi tendenti a riaffermare un rapporto meramente strumentale tra il nuovo ente ed i comuni.

... segue nota pag. precedente

zione sono state svolte dagli autori citati alla nota n° 1, pag. 22. Sulle tendenze qui accennate sono contenute informazioni più precise nei paragrafi successivi. Quanto agli statuti delle comunità montane, manca ancora un'ampia e circostanziata analisi. Un esame sommario e parziale mette in luce alcuni elementi (tendenza a ripetere i contenuti delle leggi regionali, tendenza all'uniformità tra statuti delle comunità di una stessa regione o anche più regioni) sintomatici del peso negativo esercitato anche sugli statuti dalla rigidità del quadro istituzionale più generale e forse, in certi casi, della carenza di un reale interesse esistente a livello locale nei confronti del nuovo istituto. Per altro verso gli statuti - come risulta anche dagli esempi riportati nei paragrafi successivi - hanno apportato numerosi chiarimenti sui vari aspetti della vita della comunità.

(1) Cfr. B. DENTE, op. cit., 34.

Al termine della fase costitutiva la comunità montana è dunque una figura in gran parte da definire. Vi è la profonda novità dell'introduzione nell'ordinamento di un nuovo ente operante a livello sovracomunale con compiti di intervento globale, ma questo ente è ancora - come è stato rilevato - un "ente aperto" (1), la definizione del ruolo e delle funzioni del quale dipenderà cioè dalle vicende del più ampio quadro istituzionale, con esperienze che potranno differire anche profondamente da regione a regione.

1.2.2. Gli organi della Comunità montana

La legge n.1102 rinvia alle leggi regionali ed agli statuti per la definizione delle norme relative alla composizione, alle competenze, al funzionamento, ecc. degli organi della comunità. La legge dispone solo che, in ogni caso, deve essere previsto un organo deliberante con la partecipazione della minoranza di ciascun consiglio comunale ed un organo esecutivo "ispirato ad una visione unitaria degli interessi dei comuni partecipanti" (art.4 comma 2).

La partecipazione delle minoranze all'organo deliberante risponde al principio democratico del massimo di

(1) Cfr. E.GRASSI e F.ALERUSI, op.cit., 624; B. DENTE, ivi, 36.

rappresentatività degli organismi elettivi (1) e contribuisce in maniera determinante alla definizione della comunità come ente corrispondente ad una nuova sfera di interessi comunitari, in grado quindi di esprimere una mediazione politica originale rispetto a quella dei comuni che la costituiscono.

Circa i criteri di composizione dell'organo deliberante, alcune leggi regionali hanno previsto la presenza del sindaco (o di un suo delegato) tra i rappresentanti dei comuni (2); alcune un diverso numero di rappresentanti a seconda della ampiezza demografica dei comuni(3); poche, infine, che siano eleggibili nell'organo deliberante della comunità anche cittadini non facenti parte dei con-

(1) Sul punto cfr.: M.MOSCATELLI, L'elezione dei rappresentanti dei comuni nel Consiglio delle Comunità montane, in "Il montanaro d'Italia", 1973, n.10; A.TARULLI, Rappresentanza delle minoranze nelle Comunità montane della Lombardia, ivi, 1974, n. 3/4.

(2) Cfr.: art.8 L. 1973 n.13 della Val d'Aosta, art.3 L.1973 n.62 della Prov.aut.di Trento; art.6 L.1973 n.29 del Friuli Venezia-Giulia; art.5 L.1972 n.31 della Toscana; art.8 L.1972 n.23 dell'Umbria; art.13 L. 1973 n.16 del Lazio; art.9 L.1974 n.16 dell'Abruzzo; art.8 L.1973 n.11 del Molise; art.7 L.1974 n.4 della Calabria; art.7 L.1975 n.26 della Sardegna.

(3) Cfr.: art.6 L.1973 n.23 della Lombardia; art.12 L.1973 n.12 delle Marche; art.13 L.1973 n.16 del Lazio (previa delibera dell'assemblea della comunità); art.9 L.1974 n.16 dell'Abruzzo; art.8 L.1973 n.11 del Molise; art.7 L.1974 n.3 della Campania; art.8 L.1974 n.38 della Sicilia; art.7 L.1975 n.26 della Sardegna.

sigli comunali purchè aventi i requisiti di eleggibilità in quest'ultimo (1). Questi elementi possono essere indicativi del grado di autonomia riconosciuto dalle leggi regionali alla comunità nei confronti dei comuni: è stato osservato in proposito che il primo criterio sembra in effetti - specie se non accompagnato dal secondo - favorire un rapporto di tipo strumentale tra ogni singolo comune e la comunità mentre gli altri due criteri possono concorrere a sviluppare l'autonomia decisionale di quest'ultima (2).

Le leggi regionali indicano esplicitamente i compiti che in ogni caso devono spettare all'organo deliberante rinviando, per il resto, agli statuti. Vi è in genere la tendenza ad indicare un largo spettro di poteri dell'organo assembleare: a questo spetta la deliberazione dei principali atti della comunità (piani, programmi, bilanci, relazioni annuali, piani economici per l'utilizzazione dei beni silvo-pastorali, ecc.) e dei più rilevanti atti di amministrazione (contratti di maggior valore, affidamento di compiti ad altri enti, ecc.), spetta poi il compimento delle attività più importanti per la definizione dell'assetto organizzativo-operativo della comunità (deliberazione dei regolamenti relativi al personale ed agli uffici, nomina dei rappresentanti della comunità presso altri enti, nomi-

(1) Cfr.: art.4 L.1973 n.15 della Liguria; art.7 L.1973 n. 23 della Lombardia; art.3 L.1973 n.62 della Prov.aut. di Trento.

(2) Cfr. B.DENTE, op.cit., 24 ss.

na dei principali funzionari della comunità, conferimento di incarichi di lavoro, insediamento e regolamentazione di organismi di partecipazione e consultazione, ecc.).

Le leggi regionali di attuazione della legge n.1102 disciplinano in secondo luogo l'organo esecutivo della comunità. Per la determinazione del numero dei componenti, rinviano agli statuti oppure prevedono un diverso numero a seconda dei comuni che partecipano alla comunità (1) oppure stabiliscono un limite massimo ed, in certi casi, minimo (2). Alcune leggi hanno poi sviluppato la disposizione della legge n.1102, che vuole l'organo esecutivo ispirato agli interessi unitari dei comuni, nel senso di introdurre anche i rappresentanti della minoranza (3). All'organo esecutivo spetta in genere, oltre il compimento di specifiche attività amministrative, lo svolgimento delle attività preparatorie per la formazione dei piani e programmi della comunità, curando anche, a tal fine, gli incontri con i rappresentanti di altri enti e le consultazioni con gli organismi sindacali, sociali, ecc. Gli statuti dispongono, di so

(1) Cfr.: art.5 L.1973 n.17 del Piemonte; art.11 L.1973 n.13 della Val d'Aosta.

(2) Cfr.: art.7 L.1973 n.15 della Liguria; art.6 L.1973 n.23 della Lombardia; art.10 L.1973 n.29 del Friuli-Venezia Giulia; art.12 L.1973 n.30 dell'Emilia-Romagna; art.7 L.1972 n.31 della Toscana; art.15 L.1973 n.16 del Lazio; art.11 L.1973 n.11 del Molise; art.9 L.1973 n.3 della Campania; art.10 L.1973 n.27 della Basilicata; art.12 L.1973 n.38 della Sicilia; art.9 L.1975 n.26 della Sardegna; art.9 L.1974 n.1 della Calabria.

(3) Cfr.: art.12 L.1973 n.30 dell'Emilia-Romagna; art.7 L.1972 n.31 della Toscana; art.13 L.1972 n.23 dell'Umbria; art.9 L.1975 n.26 della Sardegna.

lito, la attribuzione di compiti ai singoli componenti dell'organo esecutivo, mentre non sempre confermano la responsabilità collegiale di quest'ultimo e l'esercizio collegiale delle attribuzioni (1). Fa parte dell'organo esecutivo anche il presidente della Comunità che è affiancato in qualche caso da un ufficio di presidenza nel quale è presente un rappresentante della minoranza. Il presidente è un organo con compiti di rappresentanza. Non mancano comunque in qualche legge regionale elementi che potrebbero portare

(1) Così, ad esempio, l'art.15 dello Statuto della comunità dell'Appennino Reggiano (Emilia-Romagna, deliberazione del Consiglio regionale del 29.4.1974) afferma: "Il Comitato esecutivo è responsabile collegialmente di fronte al Consiglio e determina la ripartizione dei compiti tra i propri componenti. Il Comitato esecutivo esercita le proprie attribuzioni collegialmente". Cfr. poi l'art.16 dello Statuto della comunità Veddasca-Dumentina (Lombardia, deliberazione del Consiglio regionale del 7.3.1974 n.2205) che afferma: "Il Presidente potrà incaricare i singoli componenti del Consiglio direttivo della trattazione di determinati affari, ferma restando la responsabilità collegiale del Consiglio direttivo". L'art.14 dello Statuto della comunità Lunigiana (Toscana, Deliberazione del Consiglio regionale 1.7.1974 n.306) dispone: "Ciascun componente la giunta può essere incaricato, anche in via permanente, della cura di determinati affari. Potrà essere altresì delegato a firmare atti che costituiscono esecuzione di deliberazioni della Giunta o del Consiglio". L'art.17 dello Statuto della comunità Lagonegrese (L. 1974 n.37 della Basilicata) dispone infine che: "Il Presidente può delegare i componenti della Giunta per singole materie".

al rafforzamento del ruolo del presidente (specie in concomitanza al venir meno della collegialità dell'attività dell'organo esecutivo) (1).

Ciò posto, è probabile che sulla vita e il funzionamento degli organi della comunità opereranno in particolare due diverse spinte che trovano entrambe fondamento in elementi presenti nella legislazione, la prima tendente a far prevalere un rapporto di tipo strumentale tra singoli comuni e comunità, la seconda tendente invece alla formazione di un vero e proprio nuovo livello di "governo". E' evidente comunque che la formazione di quest'ultimo - che significa anche formazione di una classe dirigente politicamente attiva a livello zonale - pone dei problemi non facilmente risolvibili in un breve arco di tempo date le caratteristiche di frammentazione localistica che il sistema del potere locale ha finora mantenuto. Si comprende dunque l'importanza che assume - per quella prospettiva e in questa situazione - l'instaurarsi di una nuova prassi di collaborazione e di confronto tra i gruppi politici locali in vista della definizione di finalità emergenti dalle esigenze delle popolazioni residenti nelle zone e, quindi, l'importanza dell'ampia rappresentatività e del lavoro collegiale degli organi della comu-

(34) Cfr., ad esempio, l'art.17 L.1973 n.12 delle Marche: il presidente coordina l'azione amministrativa, dirige le funzioni amministrative che potranno essere delegate dalla regione.

nità ed in particolare, del ruolo dell'organo deliberante come sede di confronto e di sintesi delle esperienze dei comuni. Questa fase, nella costituzione del nuovo ente, sembra in effetti essenziale: in assenza di ampie ed approfondite sintesi, lo stesso potere decisionale degli organi esecutivi verrebbe esercitato in condizioni di instabilità; la comunità finirebbe poi con l'esprimere non un progetto finalizzato al soddisfacimento delle reali esigenze della zona bensì le esigenze frammentarie di singole realtà comunali, diverrebbe cioè - come è stato detto (1) - un "canale di finanziamento" dei comuni.

Tra gli elementi istituzionali rilevanti per la costruzione del nuovo livello di governo vi sono l'affermazione del metodo della programmazione globale nell'impostazione e nella gestione degli interventi, lo sviluppo e il consolidamento delle pratiche di partecipazione della popolazione e di consultazione degli organismi sindacali e sociali (portatori di solito di esigenze definite a scale territoriali più ampie del singolo comune) (2); vi è anche però il perfezionamento e potenziamento della funzionalità politica e della capacità di indirizzo e controllo degli organi della comunità. Sotto quest'ultimo profilo sono da segnalare quelle disposizioni statutarie che prevedono la possibile articolazione dell'organo deliberante in com-

(1) U. POTOTSCINIG, op.cit., 57

(2) Cfr., rispettivamente: par. 1.3.1. e par. 1.2.4.

missioni, il che può consentire - specie nelle comunità formate da numerosi comuni e con un organo deliberante di eccessiva dimensione - di evitare il rischio della stasi del dibattito e delle iniziative ed, invece, di favorire il collegamento tra l'organo proposto alla definizione delle sintesi politiche e programmatiche e i vari problemi della zona (1).

1.2.3. Uffici e personale

L'art. 4 comma 3 della legge n.1102 afferma che ai fini della preparazione ed esecuzione dei piani zonali, le comunità potranno prevedere il funzionamento di un proprio ufficio. L'ultimo comma dell'articolo citato afferma poi che "le regioni, le provincie, i comuni possono far uso dell'istituto del comando per il proprio personale che continua comunque a rimanere ad ogni effetto al le loro dipendenze, a favore delle comunità montane che ne facciano richiesta". Recentemente l'art.2 della legge 11 marzo 1975 n.2 (rifiinanziamento della legge n.1102) ha fissato nel cinque per cento del finanziamento assegnato ad ogni singola comunità il limite massimo della somma che questa può utilizzare per le spese di personale e di ufficio.

Le leggi regionali di attuazione della legge n.

(1) Cfr., ad esempio: art.17 dello Statuto della comunità montana dell'Appennino Piacentino (Emilia-Romagna, deliberazione del Consiglio regionale del 3.7.1974); art. 16 dello Statuto della comunità montana del Sebino Bresciano (Lombardia, deliberazione del Consiglio regionale del 27.8.1974 n.504); art.13 dello Statuto della Comunità dei Monti della Tolfa (Lazio, delib. del consiglio regionale del 5.3.1975 n.401)

1102 non contengono un'ampia disciplina dell'organizzazione della comunità. Confermano in qualche caso che la comunità possa costituire un proprio ufficio e/o prevedono che possa "avvalersi" degli uffici di altri enti; quanto al personale confermano l'istituto del "comando", mentre solo alcune prevedono che la comunità possa avere proprio personale (1) e altre prevedono che possa conferire inca

(1) Cfr.: art.5-15) L.1974 n.3 della Campania; art.10 L.1973 n.23 della Lombardia; art.26 L.1973 n.11 del Molise (che vieta però l'assunzione di personale sino a quando non si sarà proceduto all'approvazione degli statuti e regolamenti organici); art.9 lett. nL. 1973 n.17 del Piemonte; art.13 L.1972 n.31 della Toscana (che consente l'assunzione per chiamata diretta del personale tecnico e amministrativo alle dipendenze dei Consorzi di bonifica con almeno un anno di anzianità di servizio). L'art.27 della L. 1974 n.38 della Sicilia consente l'assunzione per concorso solamente per il segretario della comunità.

Va tenuto presente inoltre che passa alle comunità montane il personale eventualmente in servizio presso i preesistenti Consigli di valle e il personale delle aziende speciali per la gestione dei beni silvo-pastorali (ove queste vengono sciolte). Cfr. art.14 L.1974 n.16 dell'Abruzzo e art.11 della stessa Legge (che rinvia lo scioglimento delle aziende speciali al momento dell'esaurimento dei loro programmi, non oltre il 31 dicembre 1976); art.15 L.1974 n.4 della Calabria; art.27 L.1973 n.11 del Molise (relativo alle aziende speciali); art.32 L.1973 n.16 del Lazio; art.5 L.1973 n.27 della Liguria; art.16 L.1973 n.23 della Lombardia; art.17 L.1973 n.17 del Piemonte; art.4 L. 1973 n.10 del Veneto; art.13 L.1972 n.31 della Toscana.

richi a tempo determinato per lo svolgimento di studi, indagini e specifici lavori (1). In qualche caso viene contemplata anche la possibilità che la regione fornisca studi e documentazioni alle comunità o metta a loro disposizione i propri istituti di ricerca od anche i propri funzionari (2). Nel loro complesso le leggi regionali lascia

-
- (1) Cff.: art.21 L.1974 n.16 del Lazio; art.10 L.1973 n.23 della Lombardia; art.9 L.1973 n.12 delle Marche; art. 13 L.1973 n.62 della Prov. di Trento.
- (2) Cfr., ad esempio: art.21 L.1973 n.16 del Lazio secondo il quale "la regione fornisce gratuitamente alle comunità montane studi conoscitivi di base per l'elaborazione dei piani zionali ... e presta assistenza tecnica a tal fine". Tali aiuti tecnici forniti dalle regioni sono estremamente utili, specie per l'avvio dell'attività programmatica della comunità. Possono però anche dar luogo a forme di dipendenza di quest'ultima degli uffici regionali. Cfr. B.DENTE, op.cit., 32 che, in proposito, cita gli artt.9 e 10 della Legge 1973 n.12 delle Marche: il primo prevede che la Giunta regionale possa autorizzare l'ufficio del programma "su richiesta delle comunità montane a redigere i piani di sviluppo economico sociale, i piani urbanistici, ad effettuare indagini settoriali ed a fornire dati ed elementi per le necessità di programmazione delle comunità"; il secondo stabilisce che del Comitato tecnico (che - secondo la legge citata - "sovrintende alla elaborazione, redazione e attuazione del piano") "devono far parte funzionari della regione designati dalla Giunta fra i componenti dell'ufficio del programma".

no incerta la dimensione organizzativa ed operativa della comunità montana; un aspetto questo che tuttavia non è secondario, bensì in gran parte determinante per la stessa configurazione del nuovo ente. Indubbiamente è da ritenere corretta la tendenza presente nelle leggi regionali e nella citata legge n.72 a frenare la proliferazione degli apparati burocratici ed a ridurre al necessario il personale dipendente, tanto più nella fase di prima costituzione della comunità quando ancora non sono definiti gli obiettivi, le caratteristiche e le modalità dell'attività, cioè gli elementi con i quali più opportunamente dovrebbe correlarsi la dimensione organizzativa (1). Per altro verso una prospettiva istituzionale che escluda o riduca al minimo o comunque sottovaluti lo sviluppo di una strumentazione della comunità in termini di uffici e personale può limitare la possibilità di interventi qualificati di quest'ultima e porla nella condizione di dover dipendere completamente - sia nella fase di elaborazione che di attuazione del piano - da strutture settoriali o dalla regione (2).

quanto all'art.2, già citato, della legge n.72, introduce un criterio di tipo meccanicistico che non fa dipendere l'organizzazione della comunità dalle esigenze e dagli obiettivi del piano bensì dalla dimensione del

(1) In argomento: G.NEGRI, L'organizzazione degli uffici nelle comunità montane, in "Il montanaro d'Italia", 1975 n.3.

(2) Cfr. anche D.SERRANI, op.cit., 59 ss.

finanziamento; questa disposizione sembra per ciò tendere a predeterminare la figura della comunità come "ente di programma" e non anche di gestione (1).

Disposizioni più precise sulla organizzazione della Comunità sono contenute in alcuni statuti. Per quanto riguarda lo svolgimento dei compiti più propriamente amministrativi, è prevista la figura del Segretario della Comunità, il quale - si specifica in certi casi - deve essere un segretario comunale o deve comunque averne i requisiti (2). Per la elaborazione e la attuazione del piano della comunità è prevista poi la creazione di "servizi tecnici e programmazione", di "comitati tecnici" formati da esperti, di "uffici tecnici" ed anche, con compiti di coordinamento

(1) Cfr. G.NEGRI, op.cit., 90.

(2) Così, ad esempio, l'art.7 lett.g dello Statuto della comunità montana Val Petronio (Liguria, deliberazione del Consiglio regionale del 27.11.1974 n.140). L'art.27 dello Statuto della comunità montana Veddasca-Dumentina (Lombardia, deliberazione del consiglio regionale del 7.3.1974 n.2205) disciplina la figura del segretario ma non richiede la qualifica o i requisiti di segretario comunale. L'art.18 dello statuto della comunità montana dell'Appennino Faentino (Emilia-Romagna, deliberazione del consiglio regionale del 29.4.1974) prevede la figura del "coordinatore amministrativo", scelto tra i funzionari della comunità, il quale redige i verbali, tiene registri contabili, cura la corrispondenza ed assolve altri compiti amministrativi.

dell'attività, la figura del "direttore tecnico" (1).
Per lo svolgimento di compiti esecutivi è infine contemplata l'assunzione di personale salariato (per chiamata e non per concorso come per il restante personale) (2).
Alcune comunità per compiti di sistemazione del suolo, dei boschi, dei pascoli, ecc. prevedono la possibilità di avvalersi di cooperative di lavoratori (3).

1.2.4. Partecipazione, consultazioni, "comitato tecnico"

L'art.1 della legge n.1102 prospetta la "valorizzazione delle zone montane, favorendo - aggiunge - la partecipazione delle popolazioni, attraverso le comunità montane alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani". L'art.4 comma 3 prevede poi che la Comunità, ai fini della preparazione ed esecuzione dei piani, potranno prevedere il funzionamento - oltre, come si è visto, di un proprio ufficio - anche di un "comitato tecnico".

-
- (1) Cfr. ad esempio, l'art.18 dello statuto della comunità montana della Media Valle del Serchia e l'art.20 dello statuto della comunità montana Cetona (Toscana, deliberazione del consiglio regionale del 28.1.1974 n.27 e n.26).
- (2) Cfr., ad esempio, art.32 dello statuto della comunità montana Valganna e Valmarchirolo (Lombardia, deliberazione del consiglio regionale del 28.4.1974 n.2667).
- (3) Cfr., ad esempio, art.4 lett.e dello statuto della comunità montana Monte Subasio; art.4, lett.g dello statuto della comunità montana Alto Tevere Umbro (Umbria, l.reg. 1974 n.13 e n.15).

Le leggi regionali di attuazione hanno configurato il "comitato tecnico" come una struttura di tipo consultivo formata sia dai rappresentanti degli enti di settore presenti nella zona sia da quelli di organismi sindacali, produttivi, sociali ecc.; oppure formata solo dai rappresentanti dei primi (1); verificandosi quest'ultima ipotesi, sono contemplate forme di consultazioni con gli organismi sociali. Alcune leggi regionali hanno altresì previsto che i rappresentanti degli enti possono partecipare con funzioni consultive alle riunioni dell'organo deliberante della Comunità dedicate all'esame ed alla approvazione degli atti di piano (2).

In numerose leggi regionali emerge la tendenza a far rientrare nella formula della "partecipazione" relazioni che in realtà sono tra loro ben distinte e cioè, da un lato il collegamento tra organi rappresentativi e popolazione e le consultazioni con i sindacati ed altri organismi di tipo sociale, dall'altro i rapporti con gli enti funzionali. In merito a questi ultimi non viene in discussione la possibilità che la comunità stabilisca con loro dei collegamenti, quanto la possibilità che la loro

(1) Il Comitato tecnico è, ad esempio, formato dai soli rappresentanti di altri enti secondo l'art.19 della L.1973 n.15 della Liguria, l'art.3 della L. 1973 n.62 della Prov. di Trento, l'art.16 L. 1973 n.29 del Friuli Venezia-Giulia.

(2) Cfr.:art.20 L.1972 n.23 dell'Umbria; art.8 L.1972 n.9 della Puglia.

"partecipazione" alla vita della comunità possa confondersi con una precisa definizione di rapporti in termini istituzionali nell'ambito della ridefinizione degli interventi sostanziali. Nel primo caso, invece, si tratta di relazioni con organismi non amministrativi, di importanza fondamentale al fine del collegamento tra il nuovo ente e le popolazioni ed, in particolare, al fine della promozione da parte della comunità stessa - alla quale spetta perciò un ruolo attivo - di nuove consuetudini di incontro e collaborazione a livelli territoriali più ampi di quelli tradizionali.

Questa diversità di situazioni non sempre tuttavia è stata tenuta presente dalle leggi regionali. In certi casi sembra, anzi, decisamente privilegiata la "partecipazione" degli altri enti così che - come è stato osservato (1) - non mancano gli elementi che potrebbero condurre le comunità a ripetere l'esperienza dei consigli di valle, cioè di strutture dipendenti da decisioni di altri soggetti (2). Il manifestarsi di queste tendenze si accompagna poi ad uno scarso sviluppo delle disposizioni relative alla partecipazione delle popolazioni ed alle consultazioni delle forze sociali organizzate. In ogni caso solo alcune leggi re-

(1) Cfr. D.Serrani, op.cit., 58.

(2) V. Introduzione, punto 5.

gionali vanno oltre un mero richiamo alla partecipazione ed alle consultazioni e prevedono il compimento di precisi atti della comunità diretti a tal scopo (1).

Gli statuti delle comunità in parte confermano le tendenze suaccennate e dunque la possibile configurazione della comunità come una sorta di comitato di coordinamento di altri enti. In parte contengono però significative disposizioni che disciplinano i compiti della comunità relativi alla promozione della partecipazione delle popolazioni e delle consultazioni con le organizzazioni sindacali, sociali, produttive nonché i diritti delle popolazioni e degli organismi a partecipare alla vita politica della comunità (2). Come si è già avuto occasione di rilevare (3), si

(1) Cfr. ad esempio, l'art. 15 della L. 1973 n. 30 dell'Emilia Romagna che prevede l'invio - da parte della comunità - alle organizzazioni sindacali e sociali di una copia delle proposte di piano.

(2) Cfr., ad esempio: art. 25 dello statuto della comunità montana del Lagonegrese (L. 1974 n. 37 della Basilicata) secondo il quale deve essere data "informazione con pubblicazione di manifesti e di avvisi su quotidiani e periodici di larga diffusione nella zona" dei piani della comunità; art. 30 dello statuto della comunità montana Alto Lazio Occidentale (Lombardia, deliberazione del Consiglio regionale del 25.7.1974 n. 742) che prevede la promozione di assemblee di cittadini e categorie professionali; art. 6 dello statuto della comunità montana dell'Appennino Bolognese n. 1 (Emilia-Romagna, deliberazione del consiglio regionale del 29.4.1974) secondo il quale i cittadini residenti nel territorio della comunità possono sottoporre proposte di iniziative o provvedimenti agli organi della comunità, mediante petizioni sottoscritte da almeno 500 persone che devono essere discusse dal consiglio su proposta del comitato esecu-

tratta di elementi che possono concorrere efficacemente alla costruzione della comunità montana come nuovo livello del "governo" locale.

1.3. L'attività della comunità montana

1.3.1. Il piano di sviluppo e il piano urbanistico

La legge n.1102 si propone "di concorrere, nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale e economica tra le zone montane ed il resto del territorio nazionale, alla difesa del suolo ed alla protezione della natura" (art.2, comma 1). Nell'ambito di queste finalità di ordine generale indica poi gli obiettivi specifici ai quali devono provvedere le comunità montane attraverso i piani pluriennali di sviluppo e cioè: "a) dotare i territori montani, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, di infrastrutture e di servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità ed a costituire la base di un adeguato sviluppo economico; b) sostenere, at

... continuo note pag.precedente
tivo entro 4 mesi dalla presentazione; sempre l'art.6 al 2° co. dispone che organismi locali e cittadini possono presentare proposte di iniziative e provvedimenti, in tal caso però il comitato esecutivo valuta l'opportunità o meno di inoltrarle al consiglio; art.14 dello statuto della comunità montana Valganna e Valmarchirolo (Lombardia; deliberazione del consiglio regionale del 28.4.1974 n.2667) secondo il quale l'assemblea della comunità può

traverso opportuni incentivi, nel quadro di una nuova economia montana integrata, le iniziative di natura economica idonee alla valorizzazione di ogni tipo di risorsa attuale e potenziale; c) fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano; d) favorire la preparazione culturale e professionale delle popolazioni montane" (art.2 co.1).

Ulteriori precisazioni sul contenuto della pianificazione della comunità montana sono fornite dall'art.5 e dall'art.7 della legge n.1102. Il primo afferma che "il piano di sviluppo, partendo da un esame conoscitivo della realtà della zona, tenuto conto anche degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale o intercomunale e dell'eventuale piano generale di bonifica montana, dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi. A tale scopo dovrà indicare il tipo, la localizzazione e il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona, la misura degli

... continuo note pag.43.

essere convocata in seduta straordinaria quando venga richiesto da almeno 500 cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni componenti o quando venga richiesto all'unanimità da un consiglio regionale.

(3) V.retro par. 1.2.2.

incentivi a favore degli operatori pubblici e privati ai sensi delle disposizioni regionali e nazionali". L'art. 7 afferma poi che la comunità montana "può redigere piani urbanistici, di cui si dovrà tener conto nella redazione dei piani generali di bonifica, dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione che i comuni sono tenuti ad adottare".

Dalle disposizioni ora riportate (il contenuto delle quali è stato in genere riprodotto dalle leggi regionali) emerge come tratto caratteristico della comunità montana quello di essere un ente di intervento globale, la cui attività pianificatoria, oltre ad investire più settori produttivi (agricoltura, industria, artigianato; turismo, ecc.) concerne anche la predisposizione dei servizi civili e sociali e delle infrastrutture necessarie a migliorare le condizioni della produzione e della stessa vita delle popolazioni.

La globalità dell'intervento della comunità trova tuttavia un limite nella disposizione del citato articolo 7 della legge n.1102 che considera il piano urbanistico separatamente dal piano di sviluppo, lo prevede come eventuale e non ne precisa i caratteri tipologici. In effetti è stato osservato che dovrebbe più correttamente vedersi nella pianificazione del territorio una componente indispensabile di una strategia di pianificazione globale, che, anzi, sviluppo economico e riorganizzazione del territorio dovrebbero essere considerati aspetti inscindibili di un'u

nica politica (1). In questa direzione si sono mosse alcune leggi regionali che dispongono l'obbligatorietà del "piano urbanistico" o ne prevedono l'integrazione all'interno del piano di sviluppo (2). Quanto ai contenuti della pianificazione urbanistica, viene fatto riferimento a quel

(1) Cfr. G.G.DELL'ANGELO, Il piano di sviluppo della comunità montana, in "Il Montanaro d'Italia", 1972, n.10,9 che ricorda in proposito i rilievi di P.Saraceno in "Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforme", Relazione alla "Giornata del Mezzogiorno", Bari, 18 settembre 1972.* Sul punto cfr. anche: P.CARETTI, Comunità montane e urbanistica in "Rivista di diritto agrario", 1974, n.3; G.MORBIDELLI, Delega delle regioni agli enti locali in materia urbanistica, in La delega delle funzioni agli enti locali; "Quaderni regionali" (FORMEZ), Napoli, 1974, 128 ss.

(2) Cfr., ad esempio, art.5 L.1973 n.11 del Veneto secondo il quale il piano generale di sviluppo deve contenere, tra l'altro, "il piano territoriale di coordinamento, nel quale siano stabilite le direttive da seguire nel territorio della comunità in rapporto: 1. alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; 2. alle località da scegliere come le sedi di nuovi nuclei edilizi o di impianti di particolare natura ed importanza; 3. alla rete delle principali linee di comunicazione esistenti ed in programma". In senso analogo, cfr.: art.13 L.1973 n.11 del Molise; art.16 L.1973 n.30 dell'Emilia-Romagna (secondo il quale il piano di sviluppo deve contenere le "linee di programmazione dell'assetto territoriale").

li propri del piano territoriale di coordinamento (1) od, a volte, del piano intercomunale (2). In quest'ultimo caso, il piano della comunità è sostitutivo dei piani regolatori generali dei comuni; altrimenti ha valore di direttiva (vincolante, come precisano alcune leggi regionali)(3) nei confronti dei piani e programmi dei comuni e dei piani settoriali. Sono previste infine (anche a favore del piano di sviluppo) "misure di salvaguardia" che vanno applica

(1) Cfr., oltre le già citate leggi del Veneto e del Molise: art.18 L.1973 n.30 dell'Emilia-Romagna; art. 23 L.1973 n.12 delle Marche; art.9 L.1973 n.23 della Lombardia.

(2) Cfr.: art.30 L.1973 n.16 del Lazio che prevede come facoltativo il piano intercomunale; art.4 L.1975 n.9 del Piemonte. L'art.24 della L.1973 n.29 del Friuli Venezia Giulia dispone che la comunità coincidente con l'ambito territoriale del comprensorio urbanistico, è costituita in consorzio urbanistico ed elabora una pianificazione urbanistica sostitutiva di quella comunale (L. 1968 n.73). Nella provincia autonoma di Trento le comunità corrispondono tutte ai preesistenti comprensori (art.1 L.1973 n.62) ed eseguono piani comprensoriali con valore di piano regolatore generale (L. prov. 1964 n.2).

(3) Cfr., ad esempio: art.12 secondo comma L.1973 n.23 della Lombardia; art.16 L.1973 n.11 del Molise.

te dai sindaci dei comuni o dal presidente della regione⁽¹⁾.
(1).

Ciò posto sul contenuto della pianificazione della comunità, va ulteriormente precisato che la "globalità" del piano dovrebbe qualificare concretamente quel contenuto in quanto - nella prospettiva istituzionale della legge n.1102 - è anche (con i limiti che vedremo) il criterio informatore - il "metodo" - dell'attività, sia nella fase della formazione delle scelte che in quella della loro gestione.

Iniziando a considerare la prima fase, da questo punto di vista, va posto l'accento sull'importanza della formulazione del piano economico-sociale al fine di "stabilire - come è stato detto (2) - nuove consuetudini di incontro, per approfondire conoscenze, per scoprire orizzonti più ampi, in una parola, per realizzare la dimensione comu

-
- (1) Cfr., ad esempio, l'art.18 L.1973 n.13 della Val d'Aosta che dispone l'obbligo dei sindaci dei comuni di sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzioni edilizie che risultino in contrasto con le prescrizioni del piano urbanistico e del piano di sviluppo; l'art.29 L.1973 n.16 del Lazio secondo il quale spetta al Presidente della regione di sospendere, con provvedimento motivato e per non più di quindici mesi, ogni determinazione su licenze di costruzione nonché lavori stradali, edilizi e di trasformazione fondiaria che possono compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano urbanistico o del piano di sviluppo della comunità; "Misure di salvaguardia" sono anche previste dall'art.8 L.1973 n.11 del Veneto, art.17 L.1973 n.11 del Molise, art.21 L.1974 n.4 della Calabria, art.25 L.1974 n.38 della Sicilia, art.16 L.1975 n.26 della Sardegna.
- (2) Cfr. G.G. DELL'ANGELO, I piani di sviluppo nel Mezzogiorno, in Atti Assemblea nazionale UNCEM, cit., 123.

nitaria". Questa prospettiva ha una serie di implicazioni e comporta alcune verifiche. Il piano può divenire l'espressione delle esigenze di una data zona e, quindi, il quadro di riferimento degli interventi in quanto nasca di rettamente dalla comunità (il che peraltro è condizione perchè il piano svolga una funzione propositiva realmente utile nei confronti della programmazione regionale) (1). Di qui l'importanza del confronto e dell'instaurarsi di nuove prassi di collaborazione tra i comuni e, quindi, del dibattito politico degli organi della comunità (v.retro par. 1.2.2.), l'importanza dello sviluppo di una propria strumentazione tecnica (2) (v.retro par.1.2.3.) e del lo sviluppo della partecipazione delle popolazioni alla vita politica della comunità e delle consultazioni con le organizzazioni sindacali e sociali. In proposito è da ritenersi insufficiente la disposizione dell'art.5 comma ter zo secondo la quale "il piano di sviluppo economico-sociale della zona viene affisso per 30 giorni in ogni comune e ne viene data pubblica informazione per consentire even

(1) G.G. DELL'ANGELO, *ivi*.

(2) Se il piano deve contribuire alla formazione di una nuova "dimensione comunitaria" non può dunque essere concepito come una "carta" la cui elaborazione può essere affidata a centri studi o società di progettazione esterna alla comunità, donde l'importanza che quest'ultima disponga di una propria strumentazione tecnica (cfr. G.G.DELL'ANGELO, *ivi*, 124).

tuali ricorsi che dovranno essere presentati entro 30 giorni dalla avvenuta pubblicazione"; si tratta in effetti di una disposizione che limita la partecipazione nell'ambito di una procedura formalistica e non tiene conto della esigenza di una più continuata verifica del quadro di riferimento costituito dal piano (1). Si è visto tuttavia che più articolate forme di partecipazione possono essere messe in opera dalle comunità in base alle leggi regionali ed agli statuti (v. retro, par. 1.2.4.).

In secondo luogo - come si è già detto - la "globalità" dovrebbe essere il "metodo" dell'attività nella fase della gestione delle scelte. La legge n. 1102 attribuisce in effetti alla comunità montana l'elaborazione ma anche l'attuazione del piano. La comunità elabora il piano di sviluppo pluriennale che costituisce il quadro generale di riferimento dell'attività, procede quindi - secondo l'art. 5 commi 8,9,10 - ad elaborare annualmente uno strumento operativo ("programma-stralcio") (2) che viene finanziato, con i fondi disponibili ai fini della l.n. 1102, dagli organi regionali; la comunità, ottenuto l'affidamento dello

(1) Cfr. G.G.DELL'ANGELO, ivi e, più ampiamente, Il piano di sviluppo della comunità montana, cit., 7.

(2) Cfr. sui rapporti tra piano pluriennale e programma-stralcio: G.G.DELL'ANGELO, ult.op.cit. e Le procedure di programmazione per la montagna, in "Riv.trim.dir.pubbl.", 1972, n.1. In tema anche: S.MERLINI, Le comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica, in "Riv.dir.agr.", 1974, n.3.

stanziamento, provvede, alla redazione del proprio bilancio preventivo; prima della scadenza del termine per l'approvazione del conto consuntivo, inoltra poi agli organi regionali una relazione sullo stato di attuazione del programma annuale nel quadro del piano di sviluppo, proponendo le eventuali modificazioni dello stesso. Ciò significa che la comunità è competente a definire nelle sue linee generali e ad articolare operativamente nel tempo il disegno finalizzato nell'ambito del quale devono collocarsi organicamente le specifiche iniziative di intervento poste in essere dalla stessa comunità con i finanziamenti della legge n.1102 ed anche tutti quegli interventi che potranno far capo alla comunità in seguito a deleghe di funzioni da parte della regione e da parte dei comuni componenti. In alternativa ad un sistema di intervento già caratterizzato dalla frammentazione dei compiti e dalla dispersione degli interventi (e dei fondi), si delinea così una prospettiva profondamente innovativa della vita amministrativa locale: si attribuisce all'ente locale rappresentativo un effettivo potere decisionale relativo a più ambiti di attività; questo potere decisionale di tipo globale è la "trama" che tiene collegati, in vista di un fine unitario, i singoli interventi. Abbiamo già accennato nei precedenti paragrafi ad alcuni elementi che contrastano tale prospettiva ed altri verranno esaminati nei paragrafi successivi. Qui interessa comunque sottolineare l'importanza del modello istituzionale contenuto nella legge n.1102, che verrà del resto ripreso dalle leggi regionali per la

costituzione dei comprensori, in vista di una gestione programmata delle funzioni delegate dalla regione agli enti locali.

Dal punto di vista ora esaminato la programmazione globale è dunque innanzitutto il "metodo" dell'attività della comunità montana. Nella legge n.1102 tuttavia il piano della comunità viene definito come il progetto complessivo dello sviluppo della zona, progetto che, in quanto tale, dovrebbe assumere valore di quadro di riferimento anche per l'attività di altri enti e strutture comunque operanti nella zona. Questo ulteriore significato che assume dunque la "globalità" del piano trova un fondamento esplicito nell'art.5 comma 5 della legge n.1102 secondo il quale al piano di sviluppo debbono "adeguarsi i piani degli altri enti operanti nel territorio della comunità delle cui indicazioni - aggiunge l'articolo citato - tuttavia si terrà conto nella preparazione del piano di zona stabilendo gli opportuni coordinamenti". Vedremo più avanti l'interpretazione che di questa disposizione è stata data dalle leggi regionali e quali siano le condizioni più generali per l'avvio di un processo di ricomposizione degli interventi di settore (v.par. 1.3.6., par.2.1., par.2.4.).

1.3.2. Il piano della comunità montana e la programmazione regionale

Si è visto al paragrafo precedente che la comunità

montana, come ente di intervento globale, è competente ad elaborare ed attuare il piano di sviluppo, cioè a definire ed articolare operativamente nel tempo il disegno finalizzato nel cui ambito devono organicamente collocarsi le sue diverse attività di intervento. Questo modello istituzionale si connette ad un assetto di rapporti tra comunità e regioni anch'esso caratterizzato dal metodo della programmazione globale: l'art.4 comma 4 della legge n.1102 afferma che la regione è competente, con propria legge, a "coordinare ed approvare" i piani zonali; l'art.5 precisa poi, al primo comma, che il piano zonale va approvato dalla comunità in base alle indicazioni del piano regionale ed, al quarto comma, che il piano, una volta formato, va quindi trasmesso per l'esame e l'approvazione alla regione che dovrà provvedere entro sessanta giorni dal ricevimento, altrimenti - trascorso il termine - il piano si intende approvato. Da queste disposizioni risulta cioè che la regione è competente ad impostare e definire il quadro programmatico dell'intervento a scala regionale (solo in tal modo acquista un significato concreto del resto l'obiettivo, indicato dall'art. 1 e 2 della legge, del riequilibrio territoriale), a mediare il potere decisionale proprio di ciascuna comunità con quello delle altre comunità e con gli obiettivi del quadro di riferimento regionale; ciò però viene realizzato attraverso atti legislativi, atti di piano e decisioni collegiali dell'organo titolare del potere di indirizzo politico. Quanto ora rilevato può esprimersi più brevemente dicendo che la legge n.1102

contiene gli elementi istituzionali per costruire un modello di rapporti tra comunità e regione nel quale quest'ultima assume le caratteristiche di "ente di governo".

Le leggi regionali di attuazione della legge n. 1102 non hanno di solito dato ampio sviluppo alle disposizioni relative ai rapporti tra il piano della comunità e la programmazione regionale. Alcune contengono delle indicazioni generali sul ruolo della regione nella fase della impostazione degli interventi. Così, ad esempio, l'art.6 della legge 1973 n.16 del Lazio prevede che la giunta regionale fissa le direttive per i piani delle comunità "in base al programma regionale di sviluppo". Diversamente l'art.15 della legge 1973 n.13 della Val d'Aosta prevede che "per assicurare e verificare il collegamento dei piani pluriennali di sviluppo e dei piani urbanistici comprensoriali con gli indirizzi della regione, le comunità montane si avvarranno di un apposito comitato composto dai presidenti delle comunità stesse"; tale comitato è "l'organo di collegamento delle comunità montane con l'amministrazione regionale". Questa disposizione (al contrario del primo tipo di previsione che sembra ispirarsi ad una concezione "discendente" del processo di programma) (1), potrebbe meglio favorire - come è stato osservato - una progressiva integrazione degli indirizzi programmatici attraverso una partecipazione delle comunità alla impostazione delle linee di pro

(1) Cfr. S.MERLINI, op.cit., 640.

gramma regionali (1).

Quanto al coordinamento ed alla approvazione dei piani delle comunità da parte della regione, le leggi regionali - tenendo conto della disposizione della legge nazionale che prevede a tal fine lo strumento della legge - indicano nel consiglio l'organo titolare di questo potere; non mancano tuttavia i casi nei quali viene invece indicato nella giunta l'organo competente (2). Solo alcune leggi regionali contengono delle indicazioni sulle modalità della approvazione dei piani. Così, ad esempio, l'art.6 della legge 1973 n.11 del Veneto dispone che il consiglio regionale, previa interruzione del termine di sessanta giorni (art.5 comma 4 L.n.1102), può invitare il consiglio della comunità ad introdurre le modifiche eventualmente necessarie per adeguare le previsioni del piano della comunità a quelle del piano regionale; la nuova decorrenza del termine ha luogo dal ricevimento delle controdeduzioni del con-

(1) Cfr. B.DENTE, op.cit., 33

(2) Cfr.: art.11 della L. 1973 n.17 del Piemonte (il piano deve essere approvato dalla giunta su conforme parere del consiglio); art.19 L.1973 n.15 della Liguria (che tuttavia prevede l'approvazione da parte del consiglio su proposta della giunta, fino a che non sarà approvato il piano regionale); art.9 L.1973 n.62 della prov. di Trento; art.18 L.1973 n.29 del Friuli Venezia-Giulia; art.17 L.1974 n.38 della Sicilia (che prevede la delibera della giunta su proposta dell'assessore regionale per lo sviluppo economico di concerto con gli altri assessori competenti per le materie cui ha riguardo prevalentemente il piano e sentita la competente commissione legislativa dell'assemblea) .

siglio della comunità (1).

Sono infine da ricordare quelle leggi regionali che hanno introdotto altri enti nel processo di programma al fine di assicurare il coordinamento tra le comunità e tra queste e la regione. Così, ad esempio, l'art.20 della legge 1973 n.30 della Emilia-Romagna dispone che nel quadro del coordinamento regionale dell'attività di piano "la comunità montana instaura rapporti di collaborazione con la provincia per la elaborazione dei piani e dei programmi...al fine di realizzare il coordinamento con l'attività di programmazione svolta dalle altre comunità montane, dai comprensori e dagli altri enti locali". Un ruolo analogo è attribuito alla provincia dall'art.24 della legge 1973 n.12 delle Marche e dall'art.11 della legge 1973 n.23 della Lombardia (che indica altresì il fine del "necessario coordinamento tra zone montane e non montane"). Vedremo più avanti come i problemi qui accennati verranno integralmente riaffrontati dalle leggi regionali relative alla istituzione dei comprensori.

(1) Cfr. anche art.18 L.1973 n.29 del Friuli-Ven.Giulia; art.17 L.1974 n.38 della Sicilia,(che prevede, in caso di contrasto tra le eventuali proposte di modifica della giunta e le determinazioni della comunità, la decisione definitiva della giunta previo parere vincolante della competente commissione legislativa della assemblea); art.9 L.1973 n.62 della prov.di Trento (che attribuisce alla giunta il potere di introdurre nel piano le variazioni necessarie ad assicurare la conformità al piano provinciale o che risultassero opportune per coordinare tra loro i piani adottati dai diversi comprensori; in caso la giunta ravvisi invece nel piano elementi che, pur non conformi, appaiono meritevoli di accoglimento,promuove la pronunzia del cons.regionale).

Nel loro complesso le leggi regionali confermano in parte gli elementi istituzionali sui quali può basarsi la definizione di un assetto dei rapporti tra comunità e regione nei termini precedentemente indicati. Contengono tuttavia anche elementi non omogenei con questa ipotesi, che (tenendo conto anche di altri fattori) sembrano favorire piuttosto una impostazione di tipo "gerarchico" di quei rapporti, in modo tale che non può essere esclusa la configurazione della comunità come una sorta di "organo" della regione (1).

Ciò posto è evidente che la soluzione dei problemi qui accennati non può essere ricercata solo nelle disposizioni relative ai rapporti tra i piani. La prospettiva della costruzione della comunità montana come ente di intervento globale e dell'atteggiarsi della regione come "ente di governo" implica, in effetti, che il "metodo" della programmazione investa tutti gli aspetti dell'attività (esamineremo in proposito più avanti la disciplina del controllo e del finanziamento). Va tenuto presente poi che il meccanismo istituzionale previsto dalla legge n.1102 non ha fin'ora in pratica trovato attuazione mancando l'elemento fondamentale del suo funzionamento, cioè il piano di sviluppo. Vedremo quindi nel capitolo 2 come un quadro più preciso dei rapporti tra comunità e regione può essere ricostruito in base alle leggi regionali sostanziali in materia di agricoltura montana.

(1) Cfr., oltre gli autori citati nella nota n.1, pag.22, S. MERLINI, op.cit.

1.3.3. L'esecuzione del piano della comunità montana. Deleghe di funzioni. Compiti della comunità relativi alla formazione e gestione del demanio silvo-pastorale.

L'art.6, comma primo della legge 1102 affida alla comunità montana la attuazione del piano di sviluppo e dei programmi annuali; prevede che a tal fine la comunità predisponga, coordini ed attui dei programmi di intervento e possa "delegare ad altri enti, di volta in volta, le realizzazioni attinenti le loro specifiche funzioni nell'ambito della rispettiva competenza territoriale". L'art.8 comma 4, stabilisce poi che la comunità sostituisca gli enti, persone fisiche e giuridiche inadempienti, anche nell'esecuzione di opere previste dai piani generali di bonifica.

Le leggi regionali non hanno dato in genere ampio sviluppo alle disposizioni ora citate e più in generale agli aspetti operativi ed organizzativi (uffici e personale) (1) della comunità. Sulla base di questi rilievi si è anzi ipotizzato che la comunità sia "un ente di programma", cioè un ente privo di funzioni proprie ed avente per fine unicamente l'elaborazione di un piano globale da inserire in un più ampio processo di programma facente capo alla regione e allo Stato; il piano interesserebbe funzioni che appartengono ad enti rappresentativi o ad enti di settore, la comunità però non si sostituirebbe a questi soggetti ben

(1) v.retro par. 1.2.3.

sì ne coordinerebbe e promuoverebbe l'attività utilizzando i fondi a sua disposizione (1).

In realtà sia nella legislazione che negli statuti non mancano elementi (anche se - come già detto - scarsamente sviluppati) che confermano il carattere anche operativo dell'attività del nuovo ente. Lo stesso art.6 citato della legge n.1102, affermando che la comunità può delegare ad altri enti le realizzazioni attinenti le loro singole funzioni, ammette implicitamente che la comunità possa anche provvedervi direttamente; previsioni in tal senso sono del resto contenute in alcuni statuti (2). Quanto alla "delega" prevista dall'art.6, questa dà luogo alla destinazione di finanziamenti agli enti che si impegnino a certe specifiche realizzazioni, cioè ad un rapporto che non è quello tipico della delega (ad esempio, di funzioni regionali agli enti locali) bensì quello dell'affidamento e della concessione dell'esecuzione di opere (3).

(1) Cfr. U.POTOTSCHINIG, op.cit., 62.

(2) Cfr., ad esempio, l'art.29 dello statuto della comunità montana Aniene X (Lazio, deliberazione del consiglio regionale 5.3.1975 n.405) e l'art.38 dello statuto della comunità montana Valganna Valmarchirolo (Lombardia, deliberazione del consiglio regionale del 28 aprile 1974 n.2667), nel quale si precisa che l'esecuzione degli interventi avviene con il sistema dell'economia diretta e dell'appalto.

(3) Cfr. SERRANI, op.cit., 59.

Le leggi regionali hanno in qualche caso precisato le modalità della "delega" delimitandone l'oggetto a "singole opere di volta in volta determinate", definendo i criteri per la validità della relativa delibera, vietando che la delega attenga a funzioni già delegate alla comunità dagli enti che la costituiscono (1), ed è, in tal caso, il carattere strumentale ed esecutivo della attività degli altri enti nei confronti della comunità, oltre che la eventualità (dove le cautele predisposte) della delega stessa, che vengono sottolineati. Nel senso di un ampliamento del ruolo decisionale degli altri enti sembra, invece, che si pronunciano le disposizioni che affidano loro genericamente la progettazione e l'attuazione degli interventi previsti nei programmi della comunità (2) (sulla questione del rapporto tra la comunità e gli enti funzionali v. in generale par. 1.3.6.).

I rilievi fin'ora svolti attengono alle attività poste in essere dalla comunità utilizzando i fondi assegnati in base alla legge n.1102. La comunità tuttavia, in prospettiva, è in grado di ampliare il proprio campo di intervento. Può infatti assumere funzioni proprie degli enti che la costituiscono quando sia dagli stessi delegata a svolgerle (art.6,ult.comma); può inoltre - come ente locale rappresentativo - essere destinataria di deleghe di fun

(1) Tutti e tre questi elementi sono contemplati dall'art. 23 della l.1973 n.30 della Emilia-Romagna.

(2) Cfr., ad esempio, art.19 L.1974 n.3 della Campania.

zioni regionali. Nella logica che abbiamo vista propria del "metodo" della programmazione globale adottato dalla legge n.1102 queste funzioni dovrebbero presentare caratteristiche di organicità, essere cioè inseribili nel quadro complessivo dell'attività della comunità in ragione delle esigenze proprie della zona e consistere in compiti non meramente esecutivi bensì in effettiva attribuzione di potere decisionale. La delega di funzioni alla comunità può dar luogo, quindi, per un verso ad una riagggregazione del potere locale oltre il confine finora rappresentato dalla esperienza dei consorzi, per altro verso può realizzare una più generale ricomposizione degli interventi che interessano i territori montani.

La legge n.1102 attribuisce poi direttamente alle comunità montane compiti relativi alla formazione e gestione del demanio silvo-pastorale. L'art.9 della legge n.1102 autorizza la comunità montana (oltre la regione^e i comuni) ad acquistare o a prendere in affitto, per un periodo non inferiore ad anni venti, terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali; inoltre, quando sia necessario per la difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente naturale, la comunità, per gli scopi sopraindicati, può, in mancanza di accordo per l'acquisto ai valori correnti, procedere ad espropriare i terreni aventi le caratteristiche sopradette e quelli atti alla produzione forestale, foraggera e alla

protezione della selvaggina. Questi beni sono soggetti a vincolo di destinazione; si applicano inoltre le disposizioni della L. 1766 del 1927 ove si tratti di beni di uso civico.

La comunità montana è competente alla formazione dei piani economici per la coltivazione e la utilizzazione dei beni (art. 107 r.d. n.3267 del 1923). L'autorità forestale regionale presta assistenza gratuita per lo studio di piani di acquisto, di affittanza e di rimboschimento ed approva gli stessi. La Cassa depositi e prestiti e le Casse di risparmio sono autorizzate a concedere mutui trentennali alle regioni, alle comunità montane ed ai comuni per gli acquisti e i rimboschimenti garantendosi sul valore dei beni stessi; l'onere del pagamento degli interessi è a totale carico dello Stato in caso di iniziative di comuni montani con bilancio deficitario; altrimenti il concorso dello Stato è per il cinquanta per cento (1).

Delle indicazioni sulla possibile articolazione dell'attività di intervento delle comunità montane sono infine ricavabili dagli statuti. Questi prevedono: l'assunzione da parte della comunità della "gestione unifica

(1) Per il pagamento degli interessi sui mutui la legge n.1102 stanziava la somma di cinquecento milioni (art. 15-1) e art.9 ult.comma). Sembra che in realtà questa disposizione sia rimasta finora inutilizzata a causa delle difficoltà delle comunità montane ad ottenere i mutui; cfr. R.SEGNANA, Mezzi finanziari alle comunità montane e prospettive per una più incisiva azione, in "Il Montanaro d'Italia", 1975, n.1.

ta"di "servizi pubblici" (1), l'assunzione di partecipazioni in società (2), la costituzione di aziende, consorzi, enti per il perseguimento dei propri fini sociali (3), l'assunzione delle funzioni di consorzio di bonifica montana (4); l'amministrazione dei fondi derivanti dai sovracanonici idroelettrici spettanti ai comuni ricadenti nei comprensori BIM (5); l'assunzione di compiti

-
- (1) Cfr., ad esempio, art.4 bis dello statuto della comunità montana della Bassa Valsugana (Trentino-Alto Adige, d.pres. della giunta 1974, n.3198); art.4 dello statuto della comunità montana del Tiverno (L.1975 n.62 della Campania).
 - (2) Cfr., ad esempio: art.9 dello statuto della comunità montana dell'Appennino Modena Ovest (Emilia-Romagna, deliberazione del consiglio regionale del 29.4.1974); art.2 dello statuto della comunità montana Veddasca-Dumentina (Lombardia, deliberazione del consiglio regionale del 7.3.1974 n.2205).
 - (3) Cfr. ad esempio: art.7 dello statuto della comunità montana Monti della Tolfa (Lazio, deliberazione del consiglio regionale del 5.3.1975 n.401); art.4 dello statuto della comunità montana del Metauro (L. 1974 n.46 delle Marche).
 - (4) Cfr., ad esempio, art.4 dello statuto della comunità montana Val Sarmento (L. 1974 n.32 della Basilicata); art.3 dello statuto della comunità montana Garfagnana (Toscana, deliberazione del consiglio regionale del 24.9.1974 n.418); art.4 dello statuto della comunità montana Monti della Tolfa (Lazio, deliberazione del consiglio regionale del 5.3.1975 n.401).
 - (5) Cfr. ad esempio: art.3 dello statuto della comunità montana Garfagnana (Toscana, deliberazione del consiglio regionale del 24.9.1974 n.418).

relativi alla gestione di terre di uso civico (1), il potenziamento della cooperazione ed, in particolare, la cessione in gestione dei terreni a destinazione agro-silvo-pastorale a cooperative ed associazioni di lavoratori e produttori agricoli (2).

1.3.4. Controllo sulla attività della comunità montana

Le leggi regionali di attuazione della legge n. 1102 hanno in genere affidato il controllo sugli atti della comunità relativi a compiti di gestione e amministrazione (3) all'organo regionale di controllo previsto dall'art.130 della Costituzione e disciplinato dalla L. 1953 n.62. Il controllo viene esercitato perciò - analogamente che per i comuni, le province e gli altri enti locali - sugli atti, relativamente alla loro legittimità e, solo nei casi legislativamente determinati, può esten-

-
- (1) Cfr., ad esempio: art.3 dello statuto della comunità montana Monti della Tolfa (Lazio, deliberazione del consiglio regionale del 5.3.1975 n.401); art.3 dello statuto della comunità montana Monte Subasio (L. 1974, n.15 dell'Umbria).
- (2) Cfr., ad esempio: art.2 dello statuto della comunità montana, Appennino Reggiano (Emilia-Romagna, deliberazione del consiglio regionale del 29.4.1974); artt.3 e 4 degli statuti delle comunità montane Alto Tevere Umbro e Monte Subasio (L.1974 n.13 e n.15 dell'Umbria).
- (3) Dal controllo sugli atti di gestione ed amministrazione si distingue nettamente l'"approvazione e coordinamento" dei piani della comunità che è attività re

dersi al merito assumendo, in tal caso, la forma di richiesta motivata all'ente deliberante per il riesame della propria deliberazione.

Alcune leggi regionali tuttavia hanno previsto altre tre forme di controllo richiamando in qualche caso l'art. 2 del D.P.R. n.11 del 1972 che trasferisce alle regioni le funzioni amministrative di vigilanza e tutela in ordine agli enti di sviluppo, agli enti, consorzi, istituzioni e organizzazioni locali operanti in una sola regione in una materia di sua competenza (1). Verificandosi quest'ultima ipotesi vengono dunque introdotti elementi che tendono a far assumere alla comunità la configurazione di ente funzionale operante all'interno di una materia regionale piuttosto che quella di ente comunitario di intervento globale.

E' bene comunque precisare che se la prima forma di controllo manifesta - al contrario di quella ora accennata - l'intenzione di considerare la comunità montana un ente locale rappresentativo a tutti gli effetti,

... segue nota pag.precedente

gionale - come si è detto - tipicamente di governo. Sul punto cfr. anche; E. GRASSI e F. MERUSI, op.cit., 626; A. PIZZI, Comunità montana e controllo regionale, in "Riv.dir.agr." 1974, n.1, 65 ss.

(1) Cfr.: art.9 L.1973 n.23 (sostituito dall'art.unico della legge 1973 n.24) della Lombardia; art.11 L.1973 n.11 del Veneto; art.9 L.1973 n.12 delle Marche; art. 16 L.1974 n.4 della Calabria. Sul punto, cfr. E. GRASSI e F. MERUSI, op.cit., 628 ss.

tuttavia, anche in questo caso, vengono introdotti elementi che non favoriscono l'affermarsi della "globalità" come metodo della attività. In effetti il tipo di controllo in questione - così come disciplinato dalla legge n.62 del 1953 e dal "testo unico comunale e provinciale" del 1933 - appare informato ad una concezione centralistica dell'attività amministrativa, si sostanzia in una forma di controllo relativa ai singoli atti posti in essere dal soggetto controllato e - come tale - è generatore di processi di burocratizzazione dell'attività (1).

1.3.5. Il finanziamento degli interventi

La legge n.1102 attribuisce al CIPE il compito di ripartire annualmente tra le regioni i fondi per la redazione ed attuazione dei piani di sviluppo delle comunità montane. La ripartizione avviene sentita la commissione interregionale prevista dall'art.13 della legge finanziaria 16 maggio 1970 n.281, su proposta del Ministero dell'agricoltura e foreste, sulla base delle relazioni programmatiche delle regioni al ministero stesso e "tenuto conto delle direttive generali della programmazione nazionale, della superficie dei territori montani, del loro

(1) Cfr. SERRANI, op.cit.,61-62. In generale sul controllo cfr.: I controlli sugli enti locali, Quaderni regionali (FORMEZ), Napoli,1974 (che raccoglie scritti di G. Benti, S.Valentini, M.S.Giannini); AA.VV., Il controllo della regione sugli enti locali, Milano, 1974.

grado di dissesto idrogeologico, nonché delle popolazioni dei comuni montani delle singole regioni e delle loro condizioni economico-sociali (art.5, comma 6).

Da un lato dunque la legge, in ragione del carattere globale dell'intervento attribuisce al CIPE il compito di provvedere alla ripartizione dei fondi, dall'altro tuttavia non prevede la confluenza di questi fondi nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art.9 L.n.281 del 1970); ne dispone invece l'iscrizione - creando un "fondo speciale" - nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e foreste, il quale è, quindi, competente a proporre la ripartizione del fondo ed è il destinatario delle relazioni programmatiche delle regioni (1).

(1) La creazione del "fondo speciale" è un elemento dunque che contrasta con l'asserito carattere globale dell'intervento e può, in prospettiva, operare per una conferma, al contrario, delle tradizionali caratteristiche di settorialità. In generale è stato in effetti osservato che i "fondi speciali", oltre ad essere contraddittori con la costruzione di una programmazione unitaria centrale, essendo a "destinazione vincolata", impediscono poi un'autonoma programmazione delle regioni e costringono queste ad impostare i loro interventi nell'ambito di rapporti con gli apparati centrali dello stato competenti per ciascun settore. Cfr. G. RUFFOLO, Rapporto sulla programmazione, Bari, 1973, 102. In tema cfr. anche G. CARBONE, Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni, in AA.VV., La via italiana alle regioni, Milano, 1972; A. ORSI BATTAGLINI e D. SORACE, Finanza regionale e programmazione, in "Democrazia e diritto", 1973, n.4.

Per quanto riguarda l'ammontare degli stanziamenti, la legge n. 1102 all'art. 15-1) stabilisce lo stanziamento di 86 miliardi per il "fondo speciale" per la redazione e attuazione dei piani di sviluppo delle Comunità montane (compresi 500 milioni per il pagamento dello interesse relativo ai mutui concessi alle regioni, alle comunità montane, ai comuni per l'acquisto di terreni e per il rimboschimento degli stessi), da ripartirsi in ragione di lire 26 miliardi per l'esercizio finanziario 1972, di lire 30 miliardi per l'esercizio finanziario 1973 e di lire 30 miliardi per l'esercizio finanziario 1974.

La legge n.1102 prevede inoltre lo stanziamento di 28 miliardi da costituire come fondo unico per il finanziamento, con decreto del Ministero per l'agricoltura e le foreste, delle spese generali attinenti alla legge, dei contributi e delle opere in corso o di particolare urgenza; e di 2 miliardi per il finanziamento delle spese relative alla redazione della carta della montagna (artt. 15-2-3).

La legge 1975 n.72 per il rifinanziamento della legge n.1102 prevede uno stanziamento di lire 40 miliardi per il 1975 e di lire 160 miliardi complessivi per il 1976 e il 1977; Il novanta per cento di queste somme va assegnato alle comunità montane; il cinque per cento è destinato al "finanziamento delle opere pubbliche di interesse nazionale ed interregionale, nonché di quelle destinate alla sistemazione idrogeologica, alla conserva-

zione del suolo ed alla protezione della natura di competenza degli organi statali a norma dell'art.4 lett. f), g), h) del D.P.R. 15 gennaio 1972 n.11" (1); il restante cinque per cento è destinato al "finanziamento delle opere in corso o di particolare urgenza di cui all'art. 15 punto 2 della legge 1971 n.1102, delle opere di bonifica montana danneggiate, nonché dei maggiori oneri conseguenti alla revisione dei prezzi, alle gare in aumento, alle perizie suppletive per opere già eseguite o in corso di esecuzione; per la concessione di contributi per studi, ricerche, applicazioni sperimentali in materia di economia montana e per il rimborso dell'IVA dovuta per la compilazione della carta della montagna".

Sull'ammontare dei finanziamenti previsti sia dalla legge n.1102 che dalla legge n.72 di rifinanziamento numerose sono state le critiche sollevate durante il dibattito parlamentare delle leggi citate (2). A queste critiche avrebbe dovuto fornire in parte una risposta l'attuazione della disposizione dell'art.16 della legge n.1102 secondo la quale il CIFE, sentita la commissione interregionale, nella elaborazione ed attuazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo, disporrà che un'adeguata aliquota di finanziamenti statali sia destinata a favore dei territori montani. Sta di fatto tuttavia che questa disposizione, almeno fino ad oggi, non ha avuto applica-

(1) V. però più avanti, par. 2.1.

(2) Il dibattito parlamentare relativo alla legge n.1102 è riportato da "Il Montanaro d'Italia", 1971 n.4 e n.11/12. Il dibattito relativo alla legge n.72 è riportato da "Il Montanaro d'Italia", 1975, n.1.

zione.

Le regioni, in base ai criteri definiti con propria legge per ripartire tra le comunità i fondi assegnati e comunque disponibili, provvedono annualmente a finanziare i programmi stralcio presentati dalle comunità. Queste, ottenuto l'affidamento dello stanziamento, provvedono alla redazione del bilancio preventivo. Entro i termini di legge previsti per l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente inoltrano agli organi regionali una relazione sullo stato di attuazione del programma annuale, nel quadro del piano di sviluppo, proponendo eventuali modificazioni di quest'ultimo. L'art. 19 della legge dispone, poi, che, per il periodo di preparazione dei piani zionali pluriennali le regioni autorizzeranno e finanzieranno opere ed interventi sulla base di programmi presentati dalle Comunità montane.

Le leggi regionali di attuazione della L. n. 1102 hanno provveduto a dettare criteri per il riparto dei fondi destinati a finanziare i programmi-stralcio annuali delle comunità (v. Appendice 1). I criteri adottati fanno riferimento: a) ad elementi puramente indicativi delle dimensioni della comunità (superficie e popolazione residente); b) ad elementi indicativi di particolari situazioni socio-economiche, rilevabili in modo obiettivo (ad es. rapporto tra gli addetti all'agricoltura e la popolazione nel territorio); c) ad elementi indicativi di particolari situazioni ambientali o socio-economiche, non rilevabili in modo obiettivo ma rimessi alle valuta-

zioni discrezionali degli organi regionali (ad es. stato di dissesto idrogeologico); d) alla diretta valutazione, da parte degli organi regionali, del contenuto del piano della comunità.

Come risulta dalla tabella n. 2, solo due regioni hanno adottato esclusivamente i criteri del tipo a. Tre regioni questi più quelli del tipo b. Sei regioni, per una certa quota, hanno invece adottato criteri del tipo d, prevalenti però solo in Emilia-Romagna, Toscana (75%) e Lombardia (50%). La maggior parte delle regioni fa riferimento infine ai criteri del tipo a e b insieme a quelli del tipo c; ed anche (in tre casi: Abruzzo, Molise, Veneto) del tipo d che, tuttavia, non incidono in maniera determinante.

In sintesi, le alternative che si pongono sono essenzialmente due. La prima è una ripartizione dei fondi di tipo automatico, che consente di collocare sul territorio risorse certe, con il vantaggio di permettere alla comunità montana di definire con maggiore concretezza i contenuti della propria attività. Per altro verso questo sistema è rigido, in quanto non consente una regolazione dei flussi finanziari in ragione di una strategia di programma regionale; può, tuttavia, essere corretto introducendo dei criteri facenti riferimento a situazioni ambientali o socio-economiche rilevabili in modo obiettivo. Si ha, in questo caso, un fattore qualitativo che permette di "premiare" certe situazioni invece che altre; tale fattore tuttavia è cristallizzato nel tempo né sembra evitare il rischio di un equivoco, e, cioè, che

TAB. 2 - CRITERI DI RIPARTO

| Regioni | a | b | c | d |
|-----------------------|---|---|---|---|
| Abruzzo | x | x | x | x |
| Basilicata | x | x | | |
| Calabria | x | x | x | |
| Campania | x | x | x | |
| Friuli-Venezia Giulia | x | x | x | |
| Emilia-Romagna | x | | | x |
| Lazio | x | | x | |
| Liguria | x | x | x | |
| Lombardia | x | | | x |
| Marche | x | x | | |
| Molise | x | x | x | x |
| Piemonte | x | | | |
| Puglie | x | | x | |
| Sardegna | x | x | x | |
| Sicilia | - | - | - | |
| Toscana | x | | | x |
| Trento (Prov. di) | x | x | | |
| Umbria | x | | | |
| Val d'Aosta | x | x | x | |
| Veneto | x | x | x | x |

venga assunto come parametro dell'intervento ciò che è, probabilmente, il suo oggetto.

La seconda alternativa, adottata dalla maggior parte delle regioni, prevede - almeno per una certa quota dei fondi - una ripartizione di tipo discrezionale con riferimento o a criteri non rilevabili obiettivamente o al contenuto dei piani della comunità. Consente una manovra delle risorse finanziarie in relazione alla programmazione, colloca però la comunità montana in una posizione di dipendenza che ne limita l'autonomia di spesa (1). Vi è cioè il rischio che le comunità montane - configurate come enti a finanza derivata - divengano "meri organismi di spesa" delle regioni, in assenza di precise scelte programmatiche delle regioni stesse e di una partecipazione delle comunità alla loro definizione. Le leggi regionali di attuazione della n.1102 e gli statuti hanno infine previsto che le comunità usufruiscano altresì di "contributi" per le "spese correnti" da parte dei comuni. I "contributi" vengono di solito determinati con riferimento alla popolazione residente in ogni comune.

(1) Sul punto cfr. anche B.DENTE, op.cit., 28 ss.

1.3.6. Rapporti della comunità montana con gli
enti funzionali

Il piano di sviluppo della comunità montana - come si è detto (1) - può assumere le caratteristiche di progetto complessivo dello sviluppo di una data zona e, come tale, divenire il quadro di riferimento di tutti gli interventi che incidono sulla zona stessa, compresi, quindi, quelli degli enti funzionali (o enti di settore). L'art.5 comma 5 della legge n.1102 stabilisce in effetti che - intervenuta l'approvazione della regione - "al piano di sviluppo economico sociale della zona debbono adeguarsi i piani degli altri enti operanti nel territorio della comunità, delle cui indicazioni - aggiunge l'articolo - tuttavia, si terrà conto nella preparazione del piano di zona stabilendo gli opportuni coordinamenti.

Anche per la disciplina più specifica di questo punto - affrontato, come si vede, in maniera piuttosto incerta - la legge n.1102 rinvia poi alle leggi regionali di attuazione, nelle quali operano in merito due tendenze di fondo. La prima (che consegue in pratica il risultato di potenziare il ruolo degli altri enti, piuttosto che disciplinarne l'attività in rapporto al piano della comunità) si manifesta quando la prima parte del comma 5 dell'art.5 - che tratta dell'adeguamento - viene interpreta

(1) v.retro 1.3.1.

ta sostanzialmente alla luce della seconda, ove si dispone che la comunità deve "tener conto" dei piani degli altri enti; non viene prevista perciò una attività diretta a realizzare l'"adeguamento" attraverso un procedimento successivo all'approvazione del piano della comunità, viene invece ritenuta sufficiente a tal fine una ampia "partecipazione" degli altri enti alla fase di formazione del piano stesso (sul punto v. anche, retro, par. 1.2.4.) (1).

La seconda tendenza è diretta a rafforzare la sopraordinazione del piano di sviluppo della comunità nei confronti dei piani e delle attività degli altri enti. Ciò si verifica quando viene disposto l'obbligo a carico degli altri enti di trasmettere i loro piani, programmi ed anche singole delibere agli organi della comunità; viene poi precisato (superando una interpretazione dell'art. 5 c. 5 che ne restringa la portata alla previsione di una attività di coordinamento tra piani) che debbono adeguarsi al piano della comunità, oltre ai piani degli altri enti, anche le loro iniziative specifiche e persino le opere anche se non previste da piani e programmi;

(1) La tendenza in esame presente, in maniera più o meno determinante, in numerose leggi regionali, è esplicita nell'art.21 della L.1973 n.11 del Molise: "la comunità montana, nella fase di preparazione del piano e dei programmi stralcio annuali, manterrà il necessario collegamento con gli enti operanti nel territorio e ciò al fine del coordinamento ed adeguamento".

viene infine disposto che la comunità esprima sull'attività degli altri enti una valutazione di conformità (1). Questa valutazione prende la forma di un parere inserito in un procedimento complesso che fa capo - quanto alla decisione ultima - alla regione. E' quest'ultima del resto che attualmente concentra in sé i poteri sostanziali nei confronti degli enti funzionali ("regionalizzati") - cioè l'approvazione dei loro piani, il loro finanziamento, la vigilanza sull'attività, ecc. - ed è quindi in grado di far derivare degli effetti concreti dalla propria decisione.

Assumendo ora le tendenze appena accennate come elementi significativi di diverse concezioni in ordine alla configurazione della comunità montana, si può rilevare

(1) Cfr. ad esempio: art.10 Legge 1973 n.15 della Liguria: "Ciascun ente operante nel territorio trasmette al presidente della comunità i provvedimenti di attuazione dei propri programmi di attività, non appena adottati. La comunità entro 10 giorni può formulare al presidente della giunta regionale le proprie osservazioni sulla conformità dei provvedimenti al piano di sviluppo economico sociale"; art.22 L. Emilia-Romagna 1973 n.30 e art.17 L. Lazio 1973 n.16: ai piani della comunità devono adeguarsi, oltre ai piani già adottati, anche quelli in fase di esecuzione (escluso solo le opere in fase di esecuzione) e le iniziative e le opere previste dall'art.2 della L. n.1102, di spettanza degli enti operanti nel territorio della comunità anche se non previste nei piani degli stessi enti. Il "parere" di conformità sugli atti degli enti funzionali è previsto, oltre che dalla citata legge della Liguria, anche dalla legge 1973 n.62 della Prov. di Trento, dalla legge n.27 del 1973 della Basilicata, dalla legge 1974 n.3 della Campania, dalla legge 1973 n.12 delle Marche.

che, mentre nel secondo caso si registra l'intenzione di accentuare il carattere operativo-strumentale dell'attività degli enti funzionali nei confronti del piano della comunità (che in prospettiva dovrebbe assorbire dunque la funzione programmatica degli enti), nel primo caso, invece, viene affermata una concezione della comunità che non va oltre quella del comitato di coordinamento e che richiama in definitiva l'esperienza limitata dei consigli di valle. Tenendo presente poi che gli altri enti - oltre che nella fase di formazione delle scelte - possono svolgere un ruolo operativo ed in certi casi decisionale anche nella fase della loro attuazione (v. retro, par. 1.3.3.), risulta evidente il rischio che la comunità finisca per effettuare vere e proprie operazioni di "spartizione" dei fondi disponibili.

In realtà la questione dei rapporti tra la comunità montana e gli enti funzionali non appare risolta dalle leggi regionali di attuazione della legge n. 1103. Ammessa - in considerazione del mutato contesto istituzionale venutosi a creare con la istituzione delle comunità montane e delle regioni - la necessità di un riesame ed una ridefinizione del ruolo (che non ne esclude però in certi casi la soppressione) degli enti funzionali (v. Appendice 2), il problema andrà perciò riproposto in sede di analisi della legislazione sostanziale dello stato e delle regioni per verificare se e in che misura è avviato od esistono i presupposti per avviare, un processo di ridefinizione degli enti funzionali e di riordino e ricomposizione degli interventi sostanziali.

2. LA POSIZIONE DELLA COMUNITA' MONTANA NEL QUADRO ISTITUZIONALE REGIONALE

2.1. La programmazione delle zone montane e l'attuazione dell'ordinamento regionale

La legge n.1102, oltre a contenere un ampio rinvio alle leggi regionali per la concreta costituzione delle comunità montane, riconosce alla regione una funzione di primo piano nell'impostazione ed organizzazione dell'intervento nei territori montani da svolgere attraverso la definizione del quadro programmatico dell'intervento a scala regionale, il coordinamento e l'approvazione dei piani delle comunità, il finanziamento dei programmi-stralcio, la disciplina dei rapporti tra la comunità e gli altri enti operanti nel territorio, ecc.

La questione da esaminare è, quindi, in che misura, allo stato attuale della legislazione, la regione sia realmente in grado di programmare l'intervento nei territori montani e di incidere sulla disciplina sostanziale delle strutture e dei procedimenti che regolano ed indirizzano gli interventi nei ^{volti} settori per riorganizzarli e per ridefinirne il ruolo in funzione appunto della programmazione globale. Va, in proposito, sottolineato che la prospettiva di riforma contenuta nella legge n.1102 si presenta come profondamente innovativa e, di conseguenza, di non facile ed immediata realizzazione. La storia del sistema degli interventi nei territori mon-

tani come, più in generale, quella del sistema degli interventi in agricoltura registra, in effetti, da un lato un progressivo accentramento accompagnato dalla emarginazione degli enti locali rappresentativi, dall'altro la diffusione e il potenziamento degli enti funzionali (o enti di settore), operanti a livello anche locale senza collegamento con gli enti rappresentativi ma sempre inseriti nell'ambito di interventi di settore facenti capo alla amministrazione centrale; una vicenda questa che ha dato luogo ad un complesso fenomeno di "stratificazione" di enti e strutture operanti con competenze il più delle volte indistinte, duplicate, frammentate (1).

(1) Un esame generale delle caratteristiche dell'intervento pubblico in agricoltura è in R. PEREZ, Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura, Milano 1971 e id., Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura in Italia: 1944-1970, in Atti del Convegno "Regioni, programmazione e comunità europea con particolare riferimento al settore agricolo" (Siena, febbraio 1973), Siena, 1973, vol. II). Sul ruolo del Ministero dell'agricoltura, cfr. anche P. CALANDRA, l'Amministrazione dell'agricoltura, profili storici, in Inea - ISAP, "Agricoltura e regioni", Bologna 1972, n.5; sugli enti funzionali cfr.: S. CASSESE, Soggetti e procedimenti della programmazione agricola nell'ordinamento settoriale, Atti del Convegno, cit., vol. II. L'importanza della regionalizzazione della materia agricoltura per una ridefinizione sostanziale degli interventi è stata sottolineata, con riferimento alla storia di quest'ultimi, da S. CASSESE, Le regioni nel governo dell'agricoltura, in "Rivista di diritto agrario", 1971, n.3. Per quanto riguarda infine l'intervento pubblico nei territori montani, v., retro, Introduzione ed i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

Se ora però consideriamo quali siano in ordine agli interventi che interessano i territori montani i rispettivi poteri dello stato e delle regioni, constatiamo che la possibilità di quest'ultime di avviare un processo di programmazione nel senso sopra indicato, è destinata a trovare non poche limitazioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni, in effetti, è avvenuto in modo tale che la materia agricoltura in genere ed anche le più specifiche forme di intervento in essa ricomprese sono in parte oggetto di competenze della regione ed in parte oggetto di competenze della amministrazione centrale (1). Un esempio di questa situazione è dato proprio dalla bonifica integrale e montana e dalla sistemazione dei bacini montani che (art.1 lett.h e art.4 del D.P.R. 1972, n.11) sono di competenza regionale se i comprensori e i bacini ricadono nel territorio di una regione, di competenza del Ministro dell'agricoltura e foreste, "sentite" le regioni, se invece ricadono in quello di due o più regioni. In sede di decreti delegati di trasferimento sono state individuate poi delle nuove "materie" (2); risultano così attribui

(1) Cfr. in generale sulle caratteristiche del trasferimento: F.Benvenuti, P.Calandra, G.Elia, M.S.Giannini, Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni (Tavola rotonda sul decreto delegato di trasferimento delle funzioni amministrative dello stato in materia di agricoltura e foreste), in INEA-ISAP, "Agricoltura e regioni", Bologna 1972, n.4.

(2) M.S.GIANNINI, Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, in AA.VV., Le regioni: politica o amministrazione?, Milano, 1973 n.142.

te al Ministero dei lavori pubblici, "sentite" le regioni interessate, la "sistemazione ideogeologica" e la "conservazione del suolo" (art.8 comma 2, lett.c del D.P.R. 1972 n.8), competenze che tuttavia sono attribuite anche al Ministero dell'agricoltura insieme alla "protezione della natura" (art.4 lett.g e h. D.P.R. 1972 n.11). Questo tipo di disposizioni - considerato che relativamente a quelle finalità hanno rilevanti competenze anche le regioni (alle quali spettano tra l'altro poteri di pianificazione territoriale) - non contribuiscono al superamento delle indistinzioni e confusioni di compiti che ostacolano la funzionalità degli interventi. In pratica consentono però di continuare ad attribuire alle amministrazioni centrali poteri di intervento nelle materie trasferite (cfr., ad esempio - retro, par. 1.3.5. - le riserve di finanziamento disposte dalla legge n.72 del 1975 a favore del Ministero dell'agricoltura e foreste).

Quanto agli enti funzionali, il D.P.R. n.11 dispone che gli enti di dimensione interregionale rimangono alle dipendenze dello stato fino a quando non si provvederà con legge dello stato al loro riordinamento (art. 2, comma 2). Trasferisce invece alle regioni le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e tutela esercitate dagli organi centrali e periferici dello stato, in ordine agli enti di sviluppo, agli enti, consorzi, istituzioni ed organizzazioni locali operanti in una sola regione nelle materie trasferite (art.2, comma 1). Poiché tuttavia non trasferisce alle regioni, oltre le funzioni relative agli enti, anche le fun-

zioni proprie degli enti ha dato luogo ad alcuni dubbi (che più recenti vicende legislative dovrebbero comunque far ritenere superati (1)), sulla possibilità delle regioni di incidere sulla struttura e l'attività degli enti stessi, modificandoli od anche sopprimendoli.

Per concludere si può dire che il trasferimento alle regioni delle funzioni in agricoltura è avvenuto con stretto riferimento agli istituti ed ai contenuti della preesistente legislazione e che - attraverso una ripartizione della materia per competenze, che lascia le regioni prive di un complesso organico di funzioni - sono state create le condizioni per il mantenimento di quegli istituti e di quei contenuti. In effetti le vicende dei rapporti tra stato e regioni successive a quella del trasferimento evidenziano il permanere di tendenze dirette alla conservazione della struttura settoriale degli interventi ed a confermarne il vertice decisionale nella amministrazione centrale dello stato, con la conseguenza tuttavia di ridurre le regioni nei limiti di un ruolo

(1) Cfr. F. BASSANINI, La riforma regionale cinque anni dopo, in "Democrazia e diritto", 1975, n.2, il quale appunto rileva che, dalla fine del 1973 ha cominciato a farsi strada l'ipotesi che la disciplina organizzativa degli uffici statali e degli enti funzionali trasferiti alle regioni non abbia carattere di "principio". La legge 1974 n.60 dell'Umbria ha in effetti soppresso gli Enti provinciali per il turismo per creare nuove strutture di intervento a livello comprensoriale.

predeterminato nell'ambito degli interventi così strutturati (1). Così dall'esame delle leggi dello stato in materia di agricoltura emanate nel corso della prima legislatura regionale risulta che queste leggi contengono dei "principi fondamentali" che assumono in realtà il carattere di norme di dettaglio e che, mentre prevedono nuove funzioni di intervento attivo da esercitarsi dall'amministrazione centrale di settore, attribuiscono alle regioni competenze definite nell'ambito di procedimenti che fanno capo a quest'ultima.(2). Ma è sul terreno

-
- (1) Il ruolo delle regioni diverrebbe in tal caso meramente amministrativo, cioè esecutivo delle decisioni del centro; cfr. L.PALADIN, Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale, in Le regioni: politica o amministrazione? cit. Per un bilancio del processo di regionalizzazione al termine della prima legislatura regionale, oltre lo scritto già citato di F. BASSANINI, cfr.: AA.VV., Dalla parte delle regioni, Milano, 1975; A.BARBERA, Aspetti istituzionali dell'indirizzo politico di spesa nelle regioni a statuto ordinario, Convegno su "La politica di spesa delle regioni" (ISLE - Istituto di Studi regionali), Roma, maggio, 1975 (cicl.); id., Fattori strutturali e congiunturali nei "residui passivi" delle regioni, in "Il comune democratico", 1975 n.3/4; AA.VV., L'esperienza delle regioni, un primo bilancio, ⁱⁿ Biblioteca della Libertà, 1975, n.55.
- (2) Non possono essere considerati "principi fondamentali" ai sensi dell'art.117 della Costituzione quelle disposizioni relative ai singoli settori di intervento ai quali fa riferimento la legge statale ed anche relative in certi casi a specifiche forme di impiego dei finanziamenti previsti dalla legge medesima (cfr., ad esempio: L. 1973 n.512 che prevede finanziamenti per la

dei rapporti finanziari tra stato e regioni che si verifica la più pesante compressione e la più immediata pre-determinazione dell'attività regionale. Ed; infatti, se da un lato il mancato funzionamento del meccanismo che doveva assicurare la determinazione quinquennale del fondo previsto dall'art.9 della legge 1970 n.281 (finanziamento dei programmi regionali di sviluppo) rende difficoltosa per le regioni l'impostazione della programmazione pluriennale degli intervenuti, dall'altro le leggi dello stato hanno incrementato il fondo dell'art.9 con finanziamenti vincolati per settori ed anche per singole forme

... segue nota pag.precedente

attività agricola; L. 1974 n.78 per l'agricoltura meridionale, L.1974 n.118 che contiene provvedimenti urgenti per la zootecnia). Prevedono poi l'esercizio di funzioni di amministrazione attiva da parte dell'amministrazione centrale di settore ed inseriscono le funzioni attribuite alle regioni in procedimenti ad essa facenti capo, oltre la L.1973 n.512 già citata, la L.1973 n.507 che prevede finanziamenti per gli impianti collettivi, la L.1974 n.317 che attua il regolamento CEE n.2511 del 1969 sulla produzione e commercializzazione degli agrumi, la L.1975 n.47 per la difesa dei boschi dagli incendi, la L.1975 n.153 per l'attuazione delle direttive comunitarie sulle strutture. Sulla legislazione statale in materia agricola, cfr. anche: FALCON, GATTO, Verso un bilancio della attività delle regioni a statuto ordinario in agricoltura, "Le regioni", 1975, 17. Sulla legge 1974 n.118 per la zootecnia: S. BARTOLE, Il ruolo delle regioni nella zootecnia, "Le regioni", 1974, 632.

di intervento (attribuendo al Ministero dell'agricoltura il potere di proporle al CIPE la ripartizione tra le regioni) oppure hanno senz'altro incrementato singoli "fondi speciali" (1). Le regioni - già costruite come "enti a finanza derivata" - vedono in tal modo fortemente ridotta la loro stessa autonomia di spesa, creandosi così le condizioni che possono ridurre il ruolo a quello di "organismi di spesa" operanti nell'ambito dei vari interventi set

(1) La L. 1973 n.512 cit., ad esempio, incrementa il fondo dell'art.9 della legge n.281 con finanziamenti destinati al settore agricolo disponendo che gli stanziamenti siano ripartiti dal CIPE su proposta del Ministero dell'Agricoltura e foreste sentita la commissione interregionale; incrementa inoltre le dotazioni dei fondi di rotazione per la meccanizzazione e la zootecnia previsti dalla L. 1966 n.910 (II Piano Verde). La L. 1974 n.118 cit., oltre ad incrementare il fondo dello art.9 L. n.281 con uno stanziamento destinato ad un settore, determina anche la destinazione dei mezzi finanziari in relazione ai singoli specifici interventi che le regioni devono mettere in opera. "In tal modo - si legge in un documento elaborato dalla Giunta regionale toscana in occasione di un incontro sulla finanza regionale svoltosi a Firenze nel maggio 1975 - viene attuata una operazione di finanziamento del tutto analoga a quella presente nel vecchio sistema accentratore, allorchè le leggi statali disponevano la preventiva ripartizione dei mezzi finanziari a favore degli uffici periferici ed in relazione ai singoli interventi". La Legge 1975 n.153, cit. dispone l'iscrizione dei fondi per l'attuazione delle direttive comunitarie nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e foreste; prevede poi che vengano ripartiti dal CIPE su proposta del Ministro

toriali (1).

-
- ... segue nota pag. precedente dell'agricoltura e foreste, sentita la commissione interregionale. Come si è visto (v. retro par. 1.3.5.) analogo sistema è adottato dalle leggi 1971 n. 1102 e 1975 n. 75 per la montagna.
- (1) Sui problemi della finanza regionale cfr.: AA.VV., Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma, Atti del Convegno di Firenze del 12/13 ottobre 1973, Milano, 1974. Sulle questioni accennate nel testo cfr. gli autori citati alla nota pag. Sulla riforma dei rapporti finanziari tra stato e regione è stato elaborato nella primavera del 1974 un documento dal Ministero del Bilancio e della programmazione economica nel quale si propone il conglobamento dei fondi settoriali rispettivamente nel "fondo comune" (art. 8, L.n. 281 del 1970) per i fondi che implicano spese correnti e nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9 L.n. 281) per quelli che implicano spese di investimento, il che consentirebbe alle regioni di recuperare il proprio potere decisionale in ordine alla determinazione degli stanziamenti da destinare a ciascun tipo di interventi. Il documento prevede inoltre - in attesa di una più profonda riforma che risolva definitivamente il problema della preterdeterminazione pluriennale del fondo dell'art. 9 della L.n. 281 - la messa in opera di un meccanismo attraverso il quale assicurare (ad esempio, attraverso un impegno di tipo politico assunto con una delibera del CIPE) alle regioni un affidamento sulle quote di loro competenza per gli anni successivi a quello della prima ripartizione e ciò al fine di creare condizioni favorevoli per la impostazione di programmi regionali di sviluppo pluriennali. Da ultimo il documento in questione prevede la formazione del "fondo comune" (art. 8 L.n. 281) non più con le quote di alcuni tributi erariali, bensì con l'intero gettito delle entrate dello stato, al fine di individuare una percentuale delle entrate complessive dello stato che dovrebbe andare a costituire quantitativamente il fono

La conclusione che può trarsi dall'esame degli elementi appena accennati è che attualmente il contesto istituzionale più generale dei rapporti tra stato e regioni non è tale da incoraggiare e favorire la programmazione globale nei territori montani e lo sviluppo di politiche regionali dirette al riordino degli interventi sostanziali. Sta di fatto che la legislazione regionale emanata nel corso della prima legislatura si caratterizza per lo più come legislazione di tipo finanziario, diretta cioè a rifinanziare interventi preesistenti (1). Le leggi re-

... segue nota pag. precedente

do comune e di risolvere, in tal modo, il problema della inelasticità del fondo (causato dalla scarsa attitudine dei tributi che lo compongono ad adeguarsi agli incrementi del reddito nazionale). Nel già citato documento elaborato dalla Giunta della regione toscana si rileva tuttavia che "si deve peraltro ritenere inadeguato il sistema prospettato per la determinazione di tale percentuale: assumere infatti per base l'entità del fondo comune 1973 incrementato del coefficiente di svalutazione della moneta significa che l'ipotesi di riforma, se può garantire un più idoneo sistema di finanziamento per il futuro, non tiene conto della sottrazione di mezzi finanziari operata dai decreti di trasferimento, né considera la necessità del completamento del trasferimento e della delega delle funzioni prevista dal d.d.l. sul riordinamento della P.A." (ora L. n.382 del 1975).

(1) Per un bilancio, in particolare, della legislazione in materia di agricoltura, oltre lo scritto di Falcone e Gatto citato, cfr.: A. BRANCASI, Prime esperienze di legislazione regionale in materia di agricoltura, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1975, n.1.

gionali che invece incidono sulla disciplina degli interventi emanate per lo più nell'ultimo periodo della legislatura, favorite da una certa attenuazione della rigidità dei controlli governativi) sono invece piuttosto poche e concentrate in alcune regioni. Si tratta tuttavia di leggi di importanza tutt'altro che secondaria, le quali, come è stato osservato (1), dimostrano la volontà del legislatore regionale di assumere in certi casi un ruolo di "supplenza" nei confronti del legislatore statale nel dettare una disciplina degli interventi ispirata a nuovi "principi fondamentali"; le quali, quindi, mettono in discussione anche l'assetto dei rapporti tra stato e regioni al quale si è precedentemente accennato. Su questo piano le prospettive aperte dalle regioni si incontrano dunque con le proposte di ridefinizione di quei rapporti avanzate a livello centrale, che hanno trovato recentemente uno sbocco significativo nell'approvazione della legge 1975 n.382 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione).

Questa legge - pur giungendo all'approvazione stralciata dalle norme relative al riordino dell'amministrazione centrale (2), pur riadottando il meccanismo della delega al governo per il trasferimento delle funzioni (è prevista però la partecipazione delle regioni alla fase

(1) Cfr. F.BASSANINI, op.cit., 246 ss.

(2) Cfr. d.d.l. 3157 Camera e d.d.l. 114-B/Senato

di elaborazione dei decreti delegati (1)) - contiene una serie di indicazioni che - applicate - possono consentire la definizione di un quadro organico di poteri delle regioni. In particolare: a) è previsto il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per settori organici, inerenti alle materie dell'art. 117 Costituzione e la delega alle regioni delle funzioni amministrative necessarie ad un esercizio organico delle altre funzioni, provvedendo in entrambi i casi al trasferimento degli uffici, del personale e dei beni strumentali (art.1, lett.a e c) (2); b) vanno trasferite alle regioni le funzioni inerenti alle materie dell'art. 117 cit. esercitate da enti pubblici nazionali ed interregionali (art.1 lett.b); c) devono essere attribuite alle province, ai comuni, alle comunità montane, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie

(1) La procedura di elaborazione prevede la possibilità di formulare da parte delle regioni osservazioni sulle norme delegate proposte dal governo, nonché il parere della commissione parlamentare per le questioni regionali; cfr. art.8 L.n.382, cit.

(2) Cfr. anche: art.1, comma 3, 1) che definisce il concetto di "organicità" di settori di funzioni, sganciando l'identificazione delle materie dall'attuale definizione delle competenze dei ministeri, uffici, organi ed altri istituti pubblici; il punto 2) che esclude forme di codipendenza funzionale tra uffici dello stato e delle regioni e dispone l'eliminazione di quelle esistenti.

dell'art.117 cit., nonché altre funzioni che valgono a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro già attribuite, provvedendo a regolare i relativi rapporti finanziari (art.1 lett.e); d) devono essere trasferite alle regioni nelle materie dell'art. 117 Costituzione le funzioni amministrative relative alla attuazione dei regolamenti della CEE e di sue direttive, fatte proprie dallo stato con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi altresì che, in mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello stato in tutte le sue disposizioni; quanto all'amministrazione degli interventi, sarà prevista la facoltà del consiglio dei ministri, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la regione interessata, di prescrivere, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, un congruo termine alla regione, per provvedere, nonché la facoltà di adottare, trascorso invano il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale (art.1 comma 3,5).

Con quest'ultima disposizione il problema della attuazione della politica comunitaria viene affrontato con una impostazione notevolmente differente da quella dello art.4 lett.b del D.F.R. n.11 del 1972 (1) e delle proposte

(1) Questo riserva agli organi statali "l'applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della comunità e economica europea concernenti la politica dei prezzi e

originariamente formulate per l'applicazione delle direttive n.159, 160, 161 della CEE (1). Viene cioè chiarito che l'attuazione della politica comunitaria non può far venire meno le attribuzioni di competenza stabilite dal diritto costituzionale interno, anche se vengono posti in essere dei meccanismi istituzionali volti ad assicurare la soggezione delle regioni titolari di quelle competenze alle scelte comunitarie. Rimane invece ancora insoluto il problema della partecipazione delle regioni alla loro elaborazione (2).

... segue nota pag.precedente

dei mercati, il commercio dei prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole". Cfr. in tema: ELIA, Decreto e funzioni internazionali, in Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni, cit.; CONDORELLI e STROZZI, L'agricoltura tra Comunità Economica Europea, Stato e Regioni, in INEA-ISAP, "Agricoltura e regioni", Bologna 1973, n.7.

- (1) Cfr.: d.d.l. 2244/Camera (ora L.1975 n.153, che tiene conto in parte dell'orientamento - analogo a quello dell'art.1, comma 3,5 della legge n.382 cit. - espresso dalla commissione affari costituzionali della Camera con parere del 28 novembre 1973).
- (2) Una proposta di legge elaborata da alcune regioni in collaborazione con l'AICCE prevede a tal fine la creazione di una commissione consultiva interregionale presso la Presidenza del Consiglio al fine di consentire alle regioni di contribuire alla definizione della posizione del governo in seno agli organi della comunità.

2.2. La posizione istituzionale della comunità montana nella legislazione regionale relativa alla bonifica montana, alla sistemazione idraulico-forestale, alla forestazione, alle infrastrutture rurali, alla agricoltura montana ecc. - I programmi provvisori annuali delle comunità montane.

Le leggi regionali che in qualche modo interessano i territori montani ed, in particolare, le comunità montane (v. Appendice 3) non sono molto numerose e per lo più concentrate - specie quelle più significative - nell'ultima fase della legislatura regionale, il che si spiega in parte con i tempi piuttosto lunghi della fase di costituzione delle comunità (1) (più in generale occorre

(1) Al 30 novembre 1974 - secondo dati dell'UNCHEM - su 322 comunità previste ne erano state costituite 250, di cui 193 avevano già approvato lo statuto, ma solo 130 avevano lo statuto approvato anche dalla regione. Mentre nelle regioni del Centro-Nord risultavano costituite 200 comunità su 211 previste (senza tener conto della prov. di Bolzano che non ha ancora regolato la materia), in quelle del Sud e nelle isole risultavano costituite 45 comunità su 111 previste (senza tener conto della Sardegna che non ha ancora delimitato le zone, anche se ha disciplinato la costituzione delle comunità). Le comunità che avevano approvato lo statuto erano 166 nel Centro Nord e 17 nel Sud e nelle isole. Le comunità con lo statuto approvato dalla regione rispettivamente 119 e 11. Dai dati citati risulta evidente la difficoltà del nuovo ente a radicarsi proprio nelle zone montane più emarginate del paese. Difficoltà che trova conferma nella legislazione sostanziale delle regioni meridionali che, di solito, non contiene riferimenti alle comunità montane o ne contiene di scarsamente significativi.

però tener conto dei rilievi svolti al paragrafo precedente). Alle considerazioni che seguono non può quindi attribuirsi altro valore che quello di elementi indicativi delle tendenze attualmente esistenti sulla definizione del ruolo delle comunità montane, la configurazione delle quali resta invece, nel complesso, piuttosto incerta (1).

Cominciando con il considerare il contenuto dell'attività delle comunità, risulta che a queste vengono conferiti sia compiti relativi alla messa in opera ed infrastrutture di tipo generale (opere di bonifica, di sistemazione del suolo, ecc.), sia compiti relativi alla realizzazione di infrastrutture specifiche per la produzione, sia compiti di più diretta incidenza su quest'ultima (2). In generale emerge la tendenza ad attribuire alla comunità quelle attività (forestazione, cura e gestione dei boschi, ampliamento e miglioramento dei pascoli, creazione e gestione di parchi e riserve naturali, ecc.) che possono qualificarla come ente-gestore dei beni silvo-pastorali ed insieme di guida e promozione delle attività connesse (3). Si apre in tal modo - per la caratteristica

(1) La presente ricerca è stata svolta nel corso dell'anno 1974. Per l'aggiornamento di questo paragrafo e del seguente, e dell'Appendice n.3 si è fatto ricorso alla documentazione ed alle considerazioni contenute in C. DESIDERI, I territori montani tra stato e regioni, in "Economia pubblica", 1975 n.10.

(2) Cfr., in particolare, le leggi schedate nei punti a e d dell'Appendice 3.

(3) Cfr., in particolare, le leggi schedate nei punti b, c e d dell'Appendice 3.

di ente rappresentativo di intervento globale che è propria della comunità - una nuova prospettiva per la soluzione del problema della armonizzazione delle esigenze della conservazione ambientale con quelle dello sviluppo produttivo.

Quanto alle caratteristiche dell'attività, le leggi regionali confermano in certi casi il ruolo della comunità come ente di piano (sia pure con riferimento a settori specifici) (1) o che comunque collabora alla definizione dei programmi della regione (2). Non mancano però i casi in cui i compiti della comunità sono meramente consultivi o istruttori per la formazione di decisioni altrui (3). Le leggi regionali infine in più occasioni mostrano di considerare la comunità un ente anche direttamente operativo sia nel campo delle opere pubbliche, infrastrutture, ecc., sia per interventi relativi alle attività produttive (4). Vengono perciò chiariti i dubbi che - appunto sulle caratteristiche di ente operativo della comunità - erano stati sollevati con riferimento ai contenuti delle leggi regionali di attuazione della legge n. 1102 (v.retro 1.3.3.).

(1) Cfr., ad esempio, L.1974 n.4 dell'Emilia-Romagna (punto d, ivi)

(2) Cfr., ad esempio, L.1975 n.10 delle Marche (punto a ivi)

(3) Cfr., ad esempio, L.1975 n.34 del Veneto (punto d,ivi)

(4) Cfr., ad esempio, L.1975 n.33 dell'Emilia-Romagna (punto d, ivi)

E' comunque dall'esame dei rapporti tra regione e comunità montana, quali risultano dalla legislazione sostanziale, che può derivare una più precisa configurazione della comunità. In proposito, come già osservato (par. 1.3.1. e par.1.3.2.), nella legge n.1102 è delineato un sistema istituzionale che vede da un lato la comunità montana elaborare ed attuare un piano di intervento globale, dall'altro la regione collegarsi con le singole comunità e con le comunità nel loro complesso attraverso atti di piano ed attività di indirizzo e di coordinamento e, dunque, qualificarsi come "ente di governo". Questo sistema istituzionale dovrebbe consentire la riconduzione dei singoli interventi ad un momento decisionale unitario (a livello di zona) connesso ad un disegno di programmazione globale più vasto (a livello regionale), senza però dar luogo a processi di accentramento. Va poi a questo punto ricordato che anche negli statuti regionali viene fatto in genere riferimento alla necessità di adottare modelli istituzioni e metodologie di intervento che tengano conto della interdipendenza delle varie materie e della necessità di una impostazione intersettoriale dell'attività (1). Si prospetta perciò la programmazione degli interventi ed, a livello organizzativo, si dispone la preminenza dell'organo assembleare e la collegialità decisionale dell'organo esecutivo per l'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite. La regione può poi munirsi di

(1) Cfr., in particolare, G.PASTORI, Agricoltura e statuti regionali, in INEA-ISAP, "Agricoltura e Regioni", Bologna, 1971, 3.

un ridotto e non rigido apparato strumentale e può utilizzare enti funzionali, ma soprattutto dovrebbe "delegare" (art.118, terzo comma della Costituzione) le proprie funzioni amministrative agli enti locali rappresentativi, dove per "delega" si intende un conferimento di funzioni che implica il riconoscimento di un ambito decisionale proprio dell'ente delegato, giusta la sua natura di ente politico (1).

Ciò posto, dall'esame delle leggi regionali sostanziali risulta che, in determinati casi, è stata riconosciuta alla comunità - richiamando a volte l'istituto della "delega" - la posizione di ente che programma o comunque esercita un potere decisionale in ordine ad interventi che deve attuare direttamente o indirettamente (2). Per altro verso è riscontrabile la tendenza a prevedere un rapporto di collaborazione tra comunità e regione nella fase decisionale degli interventi (3); oppure è decisamente prevista la centralizzazione a livello regionale di quest'ultima fase attribuendo alla comunità, eventualmente, un ruolo meramente consultivo (4).

(1) In tema cfr. A.BARBERA, La regione come ente di governo, in "Politica del diritto", 1973, n.6. Una sintesi sui problemi della "delega" è in D.SERRANI, Il dibattito dottrinale sul tema della delega e il dibattito regionale sulla legge generale sulle deleghe, in La delega delle funzioni agli enti locali, "Quaderni regionali" (FORMEZ), Napoli, 1974.

(2) Cfr., ad esempio, L.1975 n.66 della Lombardia (punto a dell'Appendice 3), L.1975 n.33 dell'Emilia-Romagna (punto d,ivi).

(3) Cfr., ad esempio, L.1973 n.48 dell'Umbria (punto a,ivi), L.1975 n.10 delle Marche (ivi).

(4) Cfr., ad esempio, L.1974 n.28 della Campania (punto a,ivi) D.1975 n.16 del Veneto (ivi)

Il mancato riconoscimento di potere decisionale non significa comunque che non spettino alla comunità dei compiti, quanto che - al di fuori dello schema della "delega" e nell'ambito di un rapporto atipico (non previsto cioè né dalla Costituzione né dagli statuti regionali) - la comunità diviene un ente meramente esecutivo o ente concessionario di singole opere ed interventi, come tale posto quasi sempre sullo stesso piano ed in concorrenza per l'ottenimento dei fondi disponibili con altri enti, anche di settore (1).

In sintesi: da un lato vengono attribuite alle comunità funzioni organiche (comprehensive della fase decisionale degli interventi), che comunque - è bene precisare - sono sempre limitate a specifici interventi (richiedono dunque ulteriori provvedimenti per dar luogo ad un sistema organico di funzioni); dall'altro vengono attribuiti alle comunità compiti esecutivi frammentari. E' evidente poi che solo nel primo caso l'attribuzione di funzioni alla comunità può dar luogo ad una forma di riordino degli interventi (quale può aversi, ad esempio, con lo spostamento a livello della comunità di funzioni già spettanti ad enti di settore che vengono eventualmente soppressi). Nel secondo caso, al contrario, alla frammentarietà dei compiti attribuiti corrisponde l'instaurarsi di rapporti settoriali tra regione e comunità e l'affiancarsi di quest'ultima agli enti ed istituti preesistenti;

(1) Cfr., ad esempio, le leggi citate alla nota precedente.

ne consegue in pratica la conferma della struttura tradizionalmente settoriale degli interventi e la riconduzione della comunità nel loro ambito. In definitiva una tendenza che opera in senso opposto alla definizione di una programmazione globale per i territori montani.

Non diversi sono i risultati che si ricavano esaminando l'attività posta in essere dalla comunità con i finanziamenti del fondo per la montagna. Dai programmi annuali autorizzati e finanziati dalle regioni in attesa della redazione del piano di sviluppo zonale (art.19 L.n. 1102) emerge per un verso il tentativo di utilizzare le risorse secondo un disegno finalizzato (sia pure nell'ambito ristretto dei fondi disponibili e, quindi, per lo più limitatamente ad un settore, di solito l'agricoltura); per altro verso la formulazione di meri elenchi di opere ed interventi tra loro scollegati (1).

(1) Per alcune esemplificazioni di programmi cfr.: Il montanaro d'Italia, 1975 n.1 che riporta per esteso i programmi delle comunità montane Alta Valle dell'Elvo (Piemonte), Alto Appennino pistoiese (Toscana), Appennino bolognese n.1 (Emilia-Romagna); Il montanaro d'Italia 1975 n.2 che riporta per esteso il programma della Comunità montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia (Piemonte) e la sintesi dei programmi delle comunità montane della Toscana (con le osservazioni formulate dagli uffici della giunta regionale). (cfr. poi i programmi (raccolti nel corso di questa ricerca) delle comunità Medio Verbanese e Valcuvia (Lombardia). Il primo (1974) risulta così articolato : Studio piano zonale e piano urbanistico £.5.000.000; studio generale reti fognanti e impianti depurazione £.5.000.000; agricoltura e zootecnica (interventi di

Per concludere va avvertito che comunque - sia pure con alcune particolarità dovute alla novità della comunità montana ed alla sua ancora incerta configurazione - i problemi appena accennati non sono diversi da quelli più generali del rapporto tra regione ed enti locali. In sede di bilancio della prima legislatura regio-

... segue nota pag. precedente

incentivazione dell'allevamento bovino a favore di piccole aziende) £.3.500.000; allacciamento energia elettrica Zona San Michele (intervento in una zona interessata da alcune aziende agricole e forestali e da insediamenti di carattere residenziale (50 ville) £.20.000.000; - istruzione pubblica-transporti scolastici e borse di studio £.3.000.000; - iniziative per il turismo e miglioramento e manutenzione di spiagge pubbliche (sul lago), £.9.000.000. Il secondo ⁽¹⁹⁷²⁾ prevede: studio del piano socio-economico £.8.000.000; - studio del piano urbanistico £.6.000.000; - studio del piano commerciale comprensoriale (si tratta del piano che la legge n.426 del 1971 richiede ai singoli comuni) £.2.000.000; - interventi nel settore turistico (si tratta in realtà di spese minime: £.2.000.000 per mettere l'acqua calda in un impianto sportivo; £.3.000.000 per sostenere le iniziative turistiche intraprese dalle pro-loco dei comuni) £.5.000.000; - interventi nel campo dell'agricoltura (intervento nel settore zootecnico; nel territorio della Valcuvia esistono quattro grandi aziende di 100 capi l'una) £.10.000.000; costruzione forno inceneritore per i rifiuti solidi urbani £.21.788.000. Un esempio di uso finalizzato di fondi nel settore dell'agricoltura è invece nel programma già citato della comunità Appennino bolognese n.1, che prevede, in sintesi, interventi a favore dei caseifici (£.138.000.000), delle stalle singole (£.85.995.400), delle stalle cooperative (£.73.847.055), della meccanizzazione, attrezzature e ricoveri (£. 402.414.055).

nale (1), si è in proposito rilevato che i casi di "delega" di funzioni regionali agli enti locali sono piuttosto scarsi e concentrati in alcune regioni mentre non mancano i casi in cui l'ente locale viene utilizzato come ente esecutivo o ente concessionario di singole opere ed interventi. A livello regionale non sempre poi sono stati mantenuti quei criteri di intervento indicati dagli statuti che dovrebbero consentire la costruzione della regione come "ente di governo", ed è così prevista a volte l'attribuzione di poteri decisionali a singoli membri della giunta ed agli stessi apparati burocratici. Per quanto riguarda in particolare la materia dell'agricoltura, come è stato osservato (2) è frequente la riadozione da parte delle regioni di modelli di intervento già propri del primo e secondo "piano verde" (3) risultando a volte rivalutato, in questo contesto, anche il ruolo degli enti e della pianificazione di settore.

La costruzione di un nuovo sistema di intervento globale nei territori montani non prescinde quindi dall'assetto complessivo dei rapporti tra regione ed enti locali e dal mantenimento o dalla modifica della struttura degli interventi sostanziali. Si è visto al para-

(1) Cfr. in tema gli autori citati alla nota n.1, pag. 84.

(2) Cfr. A.BRANCASI, op.cit.

(3) Osserva sempre BRANCASI, op.cit., che le regioni sono state in parte costrette a tale scelta dall'esigenza di non interrompere l'afflusso di capitale pubblico alle attività produttive nel settore agricolo, privo in genere di capacità di autofinanziamento.

grafo precedente come la soluzione di questi problemi sia inoltre strettamente connessa alle vicende più generali del rapporto tra stato e regioni.

2.3. La posizione istituzionale della comunità montana nell'ambito delle prospettive di nuova articolazione territoriale degli interventi

2.3.1. I comprensori

Come già accennato (v.retro, par.2.1.) nell'ultima fase della legislatura le leggi regionali hanno introdotto nuovi principi e modelli organizzativi. Di notevole importanza è, in particolare, l'istituzione del comprensorio in sei regioni (1). Il comprensorio si configura innanzitutto come una zona idonea ad articolare sul territorio regionale la programmazione economica e dei servizi e la pianificazione del territorio; si presenta perciò come "unità minima o, meglio, di base della programmazione" (2); dovrebbe essere sufficientemente

(1) Comprensori socio-economici sono stati istituiti dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Lazio; comprensori urbanistici della regione Umbria; delimitazioni comprensoriali esistevano già nella regione Friuli-Venezia Giulia e nella prov. autonoma di Trento. Per le caratteristiche essenziali di questa legislazione v. Appendice 4.

(2) Cfr.: Regione Emilia-Romagna, Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali, gennaio 1975.

vasto da permettere di programmare i singoli settori con una visione globale dei problemi, di coordinare gli enti funzionali ed i consorzi di settore operanti anche in diversi ambiti territoriali per l'esercizio di singoli interventi, senza però "superare le soglie dimensionali al di là delle quali la possibilità di una reale conoscenza dei problemi, del controllo delle scelte, in altre parole, le possibilità di una diretta partecipazione della popolazione interessata vengono meno" (1).

Per l'articolazione del territorio in comprensori viene fatto poi riferimento ad una impostazione diversa da quella propria della legge n.1102 del 1971: il concetto di zona "omogenea" richiamato da quest'ultima viene criticato per il fatto che sposta l'attenzione soprattutto sulla situazione di fatto esistente nel territorio, non permette di tener conto dei rapporti tra il monte e la pianura, favorisce la settorializzazione dell'intervento. La relazione al disegno di legge della giunta regionale toscana sulla creazione dei comprensori (2) prospetta "l'abbandono del concetto di area omogenea che per molto tempo ha influenzato la zonizzazione del territorio per imboccare invece quello dell'area integrata nella quale si realizzi il più possibile la sintesi statica e dinamica di situazioni di sviluppo diverse, tra di loro interdipendenti". Precisa inoltre che a tal fine occorre "rife-

(1) Cfr.: ivi, 15. In senso analogo la "Relazione illustrativa" alla proposta di legge n.277 della Giunta regionale toscana sull'istituzione dei comprensori, dicembre, 1974.

(2) cit.

rirsi non soltanto ad una situazione di fatto, ma anche ad una prospettiva di sviluppo individuata da precisi obiettivi programmatici riferiti alla zona stessa". Nel la stessa prospettiva un documento della regione Emilia-Romagna (1) specifica che la delimitazione deve avvenire secondo criteri "funzionali", diretti cioè a "delimitare zone che al loro interno comprendono aree con diverso grado e tipo di sviluppo, ponendo le condizioni per un assetto equilibrato, fondato sulla integrazione fra le diverse economie delle aree considerate". Se invece "i comprensori fossero definiti in base ai criteri di "omogeneità", ad esempio rispetto al tipo di sviluppo economico prevalente, si finirebbe per riunire tra loro le aree a prevalente sviluppo agricolo, industriale e ciò porterebbe inevitabilmente ad aumentare il divario tra aree più o meno sviluppate"; occorre perciò "includere nello stesso comprensorio non le due aree montane **confi-** nanti, tra loro omogenee ma praticamente prive di rapporti, bensì l'area di montagna e quella di fondo valle su cui la prima gravita" (2).

La prospettiva comprensoriale può, quindi, introdurre elementi profondamente innovativi nei confronti della stessa legge n.1102 (che - come si è visto al par. 1.1. - ha recepito la classifica della c.d. "montagna le-

(1) Cfr. Metodologia, cit., 15.

(2) *ivi.* Criteri di delimitazione territoriale ispirati ai concetti illustrati nel testo sono esplicitamente contenuti nella legge 1975 n.12 dell'Emilia-Romagna e nella legge 1975 n.52 della Lombardia.

gale"). Nella misura in cui va oltre il criterio della omogeneità (in ultima istanza orografica) delle zone, crea infatti le condizioni per un sistema di intervento non condizionato dai limiti posti dalla classifica dei territori montani (c.d. "montagna legale") e, quindi, non "separato" e, più idoneo a perseguire il riequilibrio economico-sociale tra il monte e la pianura.

Ciò posto sui criteri di delimitazione dell'area, il comprensorio è, in secondo luogo, il livello al quale gli enti locali rappresentativi si aggregano costituendo un organismo o comitato comprensoriale (1) che dovrebbe assicurare la loro partecipazione alla definizione della programmazione regionale, ma essere anche la sede di una nuova prassi di collaborazione tra gli enti locali diretta alla formazione di un momento decisionale unitario in relazione all'esercizio delle funzioni proprie e delegate dalla regione (a tal fine i comitati comprensoriali promuovono, inoltre, la fissazione di criteri comuni tra gli enti delegati, la costituzione di consorzi a livello comprensoriale e sub comprensoriale, ecc.). L'istituzione dei comprensori dovrebbe cioè consentire di attuare la "delega" di funzioni regionali agli enti locali, evitando la dispersione e la frammentazione dei compiti attraverso la loro

(41) L'organismo comprensoriale si qualifica come un "organo" della regione e ciò per il fatto che la legge regionale - come si ritiene - non può creare nuovi enti locali rappresentativi. Gli enti locali possono comunque sempre costituire un consorzio corrispondente all'"organismo" comprensoriale (v. Appendice 4).

riconduzione ad un quadro programmatico globale che - e questo è un passaggio fondamentale - spetta agli stessi enti locali definire.

Le leggi regionali hanno poi attribuito agli organismi comprensoriali precise funzioni in materia di urbanistica (approvazione dei piani regolatori generali, dei programmi di fabbricazione, dei regolamenti edilizi, ecc.) ed hanno precisato i loro poteri di pianificazione territoriale. Così, ad esempio, la legge 1975 n.51 della Lombardia prevede che il piano territoriale di coordinamento comprensoriale deve contenere la previsioni relative agli insediamenti, la definizione e la localizzazione delle infrastrutture, delle attrezzature e degli impianti tecnologici, criteri e vincoli per la tutela del patrimonio storico, artistico, naturale, agricolo, forestale, ambientale e per l'autorizzazione delle trasformazioni d'uso del suolo che ne modifichino la struttura e l'aspetto, la previsione degli interventi di sistemazione idrogeologica e forestale e delle aree da destinare a parchi, riserve naturali di interesse comprensoriale, l'indicazione dei vincoli idrogeologici esistenti, con le proposte degli eventuali ampliamenti e completamenti (1), ecc.

(1) Viene quindi ricondotto in un ambito decisionale globale uno strumento tradizionalmente settoriale come il vincolo idrogeologico già controllato in parte dalle Camere di commercio e da queste rivendicato anche nei confronti delle regioni (cfr. E. CHELI e C. MAUCERI, Comunità montane e vincoli forestali, in "Rivista di diritto agrario", 1974, n.3). La legge citata della Lom

Quanto ai rapporti tra comprensorio e comunità montana, le leggi regionali prevedono due ipotesi. La prima si ha quando la dimensione del comprensorio coincide con quella della zona della comunità, che allora assume tutte le funzioni che spetterebbero all'organismo comprensoriale. La seconda si ha quando i due ambiti territoriali non coincidono. Verificandosi questa ultima ipotesi vengono previste essenzialmente due forme di collegamento tra comunità e comprensorio; la presenza di rappresentanti della comunità (presidente, alcuni o tutti i membri dell'organo deliberante) nell'organismo comprensoriale da un lato, il coordinamento tra i piani delle due strutture dall'altro (questo secondo tipo di collegamento non è contemplato da tutte le leggi regionali, il primo invece da tutte eccetto quella dell'Emilia-Romagna) (1).

... continua nota pg.precedente

bardia estende inoltre lo stesso contenuto del vincolo prevedendo che nelle zone ad esso soggette sono vietate nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione in tutte le aree di boschi di alto fusto e di rimboschimento, le aree soggette a dissesto, pericolo di valanghe ed alluvioni o comunque con caratteri geografici che le rendono inidonee a nuovi insediamenti.

(1) La legge 1975 n.52 della Lombardia prevede che i piani comprensoriali saranno composti dai piani e programmi di ciascuna comunità montana e dai piani e programmi riguardanti il restante territorio; in tal caso l'assemblea comprensoriale sarà costituita dagli stessi membri delle assemblee delle comunità montane interessate e dai membri nominati dalle provincie e dai comuni non facenti parte di comunità. La legge 1975

Nel complesso la posizione della comunità all'interno del comprensorio non risulta chiarita da queste di-

... continua nota pag.precedente

n.41 del Piemonte dispone che nel caso in cui un comprensorio comprenda una o più comunità fanno parte di diritto del consiglio del comprensorio anche i presidenti delle comunità o i loro delegati; il comitato comprensoriale inoltre promuove iniziative per assicurare la conformità dei piani delle comunità alla programmazione comprensoriale. La legge 1975 n.80 del Veneto prevede che nell'organo deliberante del comprensorio siano presenti sei rappresentanti per ogni comunità montana; il piano comprensoriale poi dovrà uniformarsi al piano della comunità per la parte corrispondente al territorio di quest'ultima, in tal caso la comunità partecipa, mediante la formulazione di propri orientamenti e prendendo direttamente parte ai lavori di progettazione, all'elaborazione dei piani comprensoriali. La legge 1975 n.71 del Lazio dispone che, nel caso in cui una comunità costituisca parte di un "comprensorio economico-urbanistico", essa partecipa al consorzio (organismo comprensoriale) in rappresentanza dei comuni che la costituiscono e con l'intero consiglio; il piano urbanistico comprensoriale recepisce, previa verifica di compatibilità e coerenza con i propri obiettivi di assetto territoriale e con quelli dei piani regionali, le destinazioni d'uso delle varie zone contenute nel piano di sviluppo e nel piano urbanistico zonale predisposto dalla comunità montana; la giunta regionale sentita la competente commissione consiliare, dirime, con provvedimento collegiale definitivo, gli eventuali conflitti di rapporti che dovessero insorgere tra comunità e consorzio, sentiti i suddetti enti interessati.

La legge 1975 n.12 dell'Emilia-Romagna non fa riferimento alla partecipazione di rappresentanti della comunità all'organismo comprensoriale, dispone invece che, in caso di non coincidenza tra comprensorio e

sposizioni. Il coordinamento tra piani non esclude che ognuna delle due strutture svolga la propria attività "parallelamente" all'altra (con un ruolo "arbitrale" della regione). La presenza dei rappresentanti della comunità nell'organismo comprensoriale dovrebbe favorire la partecipazione alla formazione della programmazione comprensoriale, potrebbe però anche concretizzarsi in una sorta di "scioglimento" della comunità. Una definizione puntuale del rapporto tra le due strutture non sembra dunque possibile sulla base delle disposizioni contenute nelle leggi sui comprensori. A parte il peso che su quella definizione hanno fattori di ordine politico; nel merito degli specifici ruoli delle due strutture sarà poi l'attuazione delle deleghe di funzioni regionali a dare più precise indicazioni.

... segue nota pag. precedente

zona omogenea, il comitato comprensoriale provvederà ad articolare i propri piani in due sottozone distinte una delle quali corrispondente al territorio montano; in tal caso la comunità partecipa all'elaborazione dei piani comprensoriali; può adottare questi ultimi per la parte cui si riferiscono al proprio territorio, inserendoli in quelli di sviluppo economico-sociale e nel piano territoriale di coordinamento; ove non intenda avvalersi di tale facoltà e si riscontrino discordanze tra le previsioni dei due piani, il consiglio regionale procede agli opportuni accomodamenti all'atto del loro esame e della loro approvazione.

2.3.2. Piani zionali per l'agricoltura

I piani zionali per l'agricoltura erano già stati previsti e disciplinati dall'art.39 della legge 1966 n. 910 (secondo piano verde), non avevano tuttavia mai trovato concreta attuazione (1). Recentemente si è tornati a far riferimento a questo strumento sia nella legislazione dello stato (la legge 1975, n.153 relativa alla appli

-
- (1) L'art.39 della legge n.910 disponeva che il Ministero dell'agricoltura e foreste è autorizzato ad elaborare piani per zone omogenee per tutto il territorio nazionale. Il piano, più precisamente, doveva essere elaborato previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE) e - nelle regioni ove operano gli enti di sviluppo - in base a proposte di quest'ultimi formulate secondo direttive impartite dal Ministero dell'agricoltura e foreste. Quanto al contenuto si specificava che i piani zionali venivano predisposti "secondo criteri di priorità determinati dal Ministero in base alle diverse situazioni e possibilità locali ove ricorrano particolari esigenze determinate da complessi problemi economici-sociali. Essi indicano gli obiettivi dello sviluppo agricolo del territorio considerato, definiscono il quadro degli interventi e degli incentivi stabilendone il grado di interdipendenza e di priorità". Sulla caratteristiche - piuttosto incerte - dei piani zionali si è svolto un lungo dibattito. Cfr., da ultimo: Dibattito sui piani zionali (con interventi di C.Barberis, C.Aiello, G.Orlando, U.Pesce, G.G.Dell'Angelo, C.Dall'Oglio, M.Bottalico, G.Idone, G.Medici), in "Rivista di economia agraria", 1970, 4; I piani zionali per l'agricoltura, Atti dell'incontro svoltosi il 23 febbraio 1972 (con G.G.Dell'Angelo, S.Cassese, S.Garofalo, C.Novi, F.Liguori, M.Bottalico, C.Guida, A.Greco, G.Piazzoni, C.Aiello), in "Federazione nazionale dottori in scienze agrarie, "Problemi di oggi della agricoltura italiana", quaderno n.20.

cazione delle direttive comunitarie n.159, 160 e 161, all'art.3 dispone l'armonizzazione dei piani di sviluppo aziendali con i piani zonali; a questi fa poi riferimento, agli artt.37 e 40, per la determinazione delle destinazioni d'uso delle terre rese disponibili in seguito alla cessazione dell'attività agricola) che a livello regionale.

In proposito la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha presentato un progetto di legge "per la formazione e attuazione dei piani zonali di sviluppo agricolo e la delega di funzioni regionali in materia di agricoltura" (in B.U., suppl.speciale n.148 dell'11 giugno 1974), secondo il quale i piani zonali vengono riferiti ad ambiti territoriali corrispondenti alle minime unità di programmazione economica e territoriale (comprensori) e sono formulati e attuati dai Comitati comprensoriali. I piani si articolano in un piano quinquennale di sviluppo agricolo e in programmi-stralcio annuali, cui dovrà accompagnarsi una nota aggiuntiva contenente la valutazione dell'azione svolta sulla base del precedente programma-stralcio e le eventuali proposte di modifica del piano. L'ufficio di presidenza del Comitato comprensoriale deve svolgere consultazioni dei cittadini, organizzazioni ed enti interessati al progetto di piano e ai programmi-annuali. Il Comitato comprensoriale promuove in particolare la partecipazione dei produttori e lavoratori agricoli del comprensorio e delle loro organizzazioni alla formazione e attuazione dei piani e programmi-stralcio. Il piano viene approvato dalla regione. La Giunta regionale, sulla base degli

indirizzi del Consiglio regionale, provvede al coordinamento della elaborazione e della attuazione dei piani zonali di sviluppo agricolo secondo le linee della programmazione regionale. L'approvazione del piano spetta al Consiglio regionale.

Quanto al contenuto del piano esso dovrà in ogni caso contenere: 1) l'indicazione delle aree da conservare o destinare all'utilizzazione agricola e forestale; 2) l'indicazione in ordine di priorità delle alternative di destinazione produttiva delle aree di cui al punto 1); 3) l'indicazione per sottozona omogenea e comparti produttivi, dei tipi di intervento da porre in essere prioritariamente nelle aree di cui al punto 1) in conformità alla legislazione vigente in materia, con particolare riferimento agli interventi pubblici infrastrutturali connessi con l'attività agricola e forestale, ai servizi di sviluppo agricolo e di formazione professionale, agli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati, nonché alla acquisizione o gestione di beni da parte degli enti pubblici. Il piano inoltre potrà altresì segnalare i più urgenti interventi da porre in essere in collegamento con gli obiettivi indicati con riferimento ad altri settori, nonché gli interventi di carattere normativo e quelli di rilievo sovracomprensoriale ritenuti necessari per il conseguimento degli obiettivi del piano. Dovrà essere indicato il presumibile costo degli investimenti previsti.

Il progetto di legge disciplina poi i rapporti

tra piani zonali agricoli e piani di altri enti. Al piano, zonale devono adeguarsi i piani, anche già adottati o in fase di attuazione (con la esclusione delle opere in esecuzione), degli enti operanti nel settore agricolo nel comprensorio nonchè le iniziative e le opere, relative a settori di intervento pubblico programmati col piano zonale agricolo, e non previste nei piani. I Comuni membri del Comitato comprensoriale elaborano i propri strumenti urbanistici tenendo conto delle scelte territoriali indicate nel piano zonale.

Il progetto prevede infine deleghe ai Comuni singoli o volontariamente associati (erogazione di incentivi, interventi di bonifica montana e integrale, interventi di interesse sociale e relativi programmi, ecc.) e alle Province (interventi di bonifica montana e integrale e relativi programmi, controllo sui consorsi di bonifica). Sono previsti criteri relativi all'esercizio della delega, volti ad assicurare l'esercizio delle funzioni ad adeguate dimensioni e a promuovere processi di ricomposizione.

Si prevede che i fondi per l'esercizio delle funzioni delegate a Comuni e Province siano ripartiti su base comprensoriale, con riferimento ai programmi-stralcio annuali e alle priorità della programmazione regionale.

Il livello di governo comprensoriale viene anche dotato di strutture organizzative che ne rafforzano la posizione nei confronti di quella degli altri enti. In ciascun comprensorio infatti il Consiglio regionale provvede

ad istituire un servizio agricolo comprensoriale provvedendo, altresì, alla conseguente assegnazione del personale. Il servizio agricolo comprensoriale è posto sotto la direzione dell'ufficio di presidenza del Comitato stesso. Si compone di una sezione "servizi di sviluppo agricolo" (cui compete l'esercizio dei compiti attualmente svolti dagli uffici agricoli di zona nonché l'organizzazione dei servizi di sviluppo agricolo, con particolare riferimento alla assistenza economico-tecnica alle aziende agricole e silvo-pastorali, alle attività di sperimentazione o dimostrative, nonché di contabilità e gestione aziendale) e di una sezione "agricoltura e foreste" (cui sono assegnati i compiti tecnico-amministrativi degli Ispettorati provinciali dell'agricoltura e ripartimentale delle foreste relativi all'erogazione degli incentivi). Viene altresì istituito il servizio provinciale agricoltura e foreste da porre sotto la direzione dell'amministrazione provinciale. Si compone della sezione "agricoltura" e della sezione "foreste", entrambe con compiti tecnico-amministrativi (già svolti dagli Ispettorati provinciali della agricoltura e ripartimentali delle foreste). Vengono soppressi: l'ufficio agricolo di zona; l'ispettorato provinciale dell'agricoltura e ripartimentale delle foreste e relativi distretti, l'ispettorato agrario compartimentale e l'ispettorato regionale delle foreste (1).

(1) Sulla programmazione in agricoltura cfr. anche: Regione Toscana, "notiziario", n.1, gennaio 1973, Conf

Sempre a dimensione comprensoriale deve essere elaborato il piano zonale agricolo secondo la legge regionale 1975 n.21 del Veneto. Questa tuttavia contiene un modello istituzionale di tipo diverso da quello della

... segue nota pag.precedente

renza regionale dell'agricoltura; Regione Toscana, Dipartimento Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca, Proposta di programma zoo-economico, giugno 1974). Al fine di giungere alla elaborazione di un piano di settore regionale per lo sviluppo della Zootecnia la conferenza è stata articolata in comitati organizzativi zonali, coadiuvati da comitati tecnici. Le zone sono individuate ad una dimensione più ampia delle "zone omogenee" delle comunità montane, così che non vi è coincidenza tra queste ed i comitati zonali, composti dall'assessore all'agricoltura dell'amministrazione provinciale, dai sindaci dei comuni, dai presidenti delle comunità montane, da rappresentanti delle organizzazioni di categoria, delle associazioni cooperative ecc. L'attuazione del piano viene poi affidata a comitati comprensoriali (diversi dai comitati zonali) costituiti su zone "di programma", zone cioè identificate secondo criteri "funzionali" di intervento. I comitati comprensoriali sono composti dai comuni, dalle provincie e dalle comunità montane compresi nella zona. Ai fini della attuazione del programma potranno utilizzare gli uffici provinciali della regione e gli uffici zonali dell'ente di sviluppo.

Emilia-Romagna; prevede infatti che il piano venga redatto da una consulta agricola (composta da rappresentanti dei produttori, dei consorzi di bonifica, delle cooperative, delle organizzazioni sindacali e professionali) sulla base degli elementi tecnici ed economici forniti dall'Ente regionale di sviluppo agricolo (da istituire). Il piano zonale adottato dalla consulta va inoltrato al comprensorio che lo trasmette, corredato del proprio parere, al consiglio regionale, tramite la giunta, per l'approvazione.

La legge regionale 1974 n.12 del Piemonte istituisce poi l'ente di sviluppo agricolo qualificandolo come "strumento operativo della regione per l'attuazione del piano regionale di sviluppo e dei programmi di settore per quanto riguarda l'agricoltura". All'ente spetta proporre la definizione delle zone agricole, elaborare i piani zonali ed i piani ed i programmi per i singoli settori agricoli e provvedere alla loro attuazione. L'ente non mantiene alcun diretto collegamento con gli enti locali rappresentativi a parte una attività di consultazione e la previsione della collaborazione con la comunità montana per la formazione dei piani agricoli di zona. Si ripropone dunque - specie in quest'ultimo caso - un modello tipicamente settoriale e verticale di pianificazione per l'agricoltura, quale era già stato tracciato nel secondo "piano verde".

2.4. Rilievi conclusivi ed ipotesi sulla configurazione delle comunità montane

Gli elementi più significativi in ordine alle caratteristiche del sistema di intervento nei territori montani che emergono da quanto fin'ora esposto si possono così sintetizzare:

a) la legge n.1102 conserva la classifica territoriale della c.d. "montagna legale" (che - come accennato (1) - nasce in funzione di una attività di incentivazione di tipo "assistenzial"; gestita dall'amministrazione centrale di settore); d'altro canto però la nuova delimitazione in zone e la definizione dei comprensori (che vanno oltre il limite "orografico" delle zone) creano le condizioni - anche territoriali - per adeguare il regime degli interventi alle particolari condizioni locali e per la formazione di strumenti di programmazione che consentano un uso non dispersivo bensì finalizzato delle risorse disponibili (2);

b) la nuova legislazione nazionale e regionale contiene gli elementi perchè a livello di zona e di comprensorio si crei una nuova "dimensione comunitaria" che consenta agli enti locali rappresentativi ed alle popolazioni residenti di assumere una posizione di primo piano nella impostazione e nella gestione degli interventi re-

(1) V.retro, Introduzione.

(2) cfr. par.1.1. e par. 2.3.1.

lativi ai territori montani, attraverso la partecipazione alla programmazione regionale e la definizione del quadro programmatico globale nel cui ambito devono essere ricondotti gli interventi spettanti alla comunità ed agli altri enti locali, gli interventi delegati dalla regione, gli interventi infine degli enti di settore che operano nella zona e nel comprensorio (1);

c) non mancano tuttavia elementi che contrastano con la prospettiva della programmazione globale e cioè, in particolare, la tendenza alla settorializzazione dei rapporti tra regione e comunità ed alla attribuzione di compiti frammentari a quest'ultima (2);

d) quanto ai rapporti con gli enti funzionali, le tendenze presenti nella legislazione per un verso sono dirette ad attribuire alla comunità alcune o tutte le funzioni già spettanti a quest'ultimi (procedendo, quindi, nel secondo caso alla loro soppressione), od a spostare a livello della comunità le loro funzioni di programmazione, disponendo la specializzazione in particolari direzioni dei loro interventi; per altro verso sono dirette - come si riscontra anche nelle stesse leggi di costituzione delle comunità - a consolidare la loro posizione ed attribuire agli enti - in certi casi - importanti funzioni programmatiche in agricoltura (3).

(1) Cfr. par. 1.2.2., 1.2.4., 1.3.1., 1.3.2., 2.3.1.

(2) Cfr. par. 2.1, 2.2.

(3) Cfr.: per la legislazione sostanziale, par. 2.2. ed Appendice 3; per la legislazione di costituzione delle comunità montane, par. 1.2.3. e par. 1.3.6.; per la riproposizione del modello di pianificazione di settore in agricoltura, par. 2.3.2.

Ciò posto sulle tendenze generali della legislazione, per quanto concerne il ruolo della comunità montana è possibile formulare alcune ipotesi. Va sottolineato comunque il loro carattere indicativo, tenendo conto della connessione esistente tra il sistema di intervento nei territori montani e le vicende generali - non ancora concluse - del rapporto tra lo stato e le regioni (1); avendo presente, poi, che una puntuale configurazione della comunità andrebbe effettuata per ogni singola regione, analizzando le caratteristiche della fase costitutiva della comunità ed il contesto istituzionale, politico ed economico in cui questa si inserisce, e ciò sia in considerazione del fatto che le regioni esprimono indirizzi politici diversi, sia del fatto che - come abbiamo sottolineato - con la legge n.1102 del 1971 e l'avvento dello ordinamento regionale risulta superato (sia pure entro certi limiti) il principio della uniformità amministrativa (2).

Le ipotesi sulla configurazione della comunità montana sono dunque le seguenti:

A - La prima ipotesi tiene conto delle caratteristiche di quei programmi provvisori di intervento delle comunità (art.19 L.n.1102 del 1971) che hanno per contenuto la realizzazione di singole opere e la erogazione di contributi finanziari, al di fuori di uno schema progettua-

(1) Cfr. par. 2.1.

(2) Cfr. par. 1.2.1.

le, così che, in realtà, l'uso del termine "programma" ha, per essi, un valore meramente formale. Si è visto anche che nella stessa direzione si muovono quelle leggi regionali che conferiscono alla comunità non funzioni organiche bensì frammenti di competenze, singoli atti e compiti nell'ambito di funzioni che fanno capo alla regione. Supponendo ora che queste caratteristiche dell'intervento divengano permanenti, la comunità si configurerebbe nei confronti della regione, come un ente che compie singoli atti procedurali (formula in sostanza delle "richieste" di finanziamento per singoli interventi, sulle quali spetta all'ente finanziatore decidere) e al quale viene affidata la realizzazione di singole opere (una sorta di "organo di spesa" della regione o di "ente concessionario"; in ogni caso un ente che non elabora una propria strategia di intervento ma esegue quella di altri soggetti). Nei confronti dei destinatari degli interventi la comunità si configurerebbe, come un ente che effettua operazioni di "spartizione" di fondi (scarsi), un istituto cioè - di nuovo - di tipo "assistenzial". Verificandosi questa ipotesi gli elementi innovativi contenuti nella legge n.1102 non verrebbero sviluppati in processi modificativi della realtà istituzionale, per cui andrebbe registrato l'affiancarsi del nuovo ente alle strutture preesistenti, rispetto le quali svolgerebbe un ruolo di tipo "residuale".

B - La seconda ipotesi tiene conto del tentativo, effettuato da alcune comunità, di dare ai programmi provvisori un contenuto finalizzato; il che implica una strategia

di intervento, l'esercizio di un potere decisionale e, quindi, fa supporre avviato lo sviluppo di quelle pratiche di collaborazione tra enti locali e di partecipazione della popolazione e delle organizzazioni sindacali, professionali ecc. che abbiamo visto essere il contenuto concreto della nuova "dimensione comunitaria" (1). Per il consolidamento di questi elementi acquista poi una importanza fondamentale la tendenza, propria di alcune leggi regionali sostanziali, ad attribuire funzioni organiche alla comunità (2). Ove ciò non si verificasse la comunità rimarrebbe infatti nella condizione, disciplinata dalla legge istitutiva, di ente locale con uno spazio di intervento definito da obiettivi di ordine generale ma concretamente determinato dall'ammontare dei fondi disponibili in base alla legge stessa. Poichè tuttavia questi sono piuttosto scarsi ne risulterebbe limitata la possibilità di impostare un intervento intersettoriale; il ruolo della comunità rimarrebbe poi indefinito e probabilmente residuale nei confronti di quello delle altre strutture di intervento. Supponendo che le regioni, attraverso l'esercizio delle deleghe, attribuiscono un quadro organico di funzioni alla comunità, questa vedrebbe crescere la propria capacità decisionale in ordine ad interventi che sempre a lei spetterebbe poi attuare direttamente od attraverso enti funzionali ed enti rappresentativi (comuni). In

(1) Cfr. in particolare, par. 1.3.1.

(2) Cfr. par. 2.2.

tal caso si creerebbero condizioni favorevoli alla programmazione globale degli interventi a livello zonale. La comunità potrebbe inoltre fornire un ampio contributo alla definizione della programmazione regionale (il ruolo della comunità nella formazione della programmazione regionale sembra invece incerto in presenza di fenomeni di corporativizzazione e frammentazione degli interventi quali si riscontrano nella ipotesi A).

C - La terza ipotesi tiene conto dell'articolazione del territorio regionale in comprensori e della costituzione di organismi ad essi corrispondenti con funzioni di "proposta" nel processo di formazione dei piani regionali ed anche funzioni di elaborazione di piani comprensoriali, compiti di coordinamento delle funzioni delegate dalle regioni agli enti locali, compiti precisi in materia di urbanistica ecc.

Nel caso che la zona omogenea coincida con il comprensorio la comunità assume le funzioni dell'organismo ad esso corrispondente, la sua posizione dipende perciò anche da quella assegnata dalla legge regionale a quest'ultimo. Così, ad esempio, nella legge e nelle proposte della regione Emilia-Romagna, alla comunità spetta tra l'altro anche la definizione del piano zonale agricolo.(1)

D - L'ultima ipotesi si verifica quando la zona omogenea non corrisponde con il comprensorio. In tal caso - come

(1) Cfr. par. 2.3.2.

si è visto - è a livello di quest'ultimo che dovrebbero essere definiti i contenuti della pianificazione territoriale e di quella agricola (piano zonale). La comunità montana, quindi, svolge una prima importante funzione come ente che partecipa - facendo emergere le esigenze della zona montana - alla programmazione comprensoriale. Ciò tuttavia non esclude - come risulta dalla legislazione sostanziale regionale - che alla comunità facciano capo altresì delle funzioni organiche (non va dimenticato tra l'altro che le comunità sono attualmente l'unica forma - obbligatoria su tutto il territorio nazionale classificato montano - di riassetto del potere locale, al quale è riconosciuta dalla legge dello stato la qualifica di "ente pubblico", come tale possibile diretto destinatario di "deleghe" di funzioni regionali). Si è in proposito visto che dalla legislazione e dagli statuti vengono, ad esempio, individuate come possibili funzioni della comunità quelle attinenti all'ampliamento ed alla gestione del patrimonio silvo-pastorale, alla promozione e guida delle attività agricole e pastorie, alla protezione dello ambiente in armonia con le esigenze dello sviluppo (1) ecc. L'attribuzione di funzioni alla comunità comporta inoltre che queste vengano ricondotte nell'ambito di un disegno finalizzato di intervento, donde l'importanza - riconosciuta dalla stessa legislazione regionale sui comprensori - della formazione da parte della comunità di un proprio piano di sviluppo e di un proprio piano territoriale(2).

(1) Cfr.par.2.2.

(2) Cfr.par.2.3.1.

3. I COMPITI DELLA COMUNITA' MONTANA IN CONNESSIONE
ALLA DIRETTIVA 1975/268/CEE SULL'AGRICOLTURA DI MON-
TAGNA E DI TALUNE ZONE SVANTAGGIATE

3.1. Le zone agricole svantaggiate

La direttiva sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate 75/268/CEE è omogenea, nelle linee di fondo, alle altre direttive della CEE sulle strutture sia nel riferimento al piano di sviluppo aziendale come parametro per l'erogazione degli incentivi e nei criteri per la sua formulazione, sia per i principi che regolano la gestione delle "terre liberate", la formazione professionale e l'assistenza tecnica. Si distingue tuttavia dalle altre in quanto, tenendo conto della situazione particolare delle zone cui si riferisce, dispone un regime di intervento compensativo e di particolare favore, al fine di preservare l'attività agricola necessaria al mantenimento di un minimo di popolazione e per la conservazione dell'ambiente naturale.

La determinazione delle zone nelle quali va applicato lo speciale regime di intervento è rimessa agli stati membri. La direttiva distingue tre tipi di zone: a) zone montane (art.3 par.3); b) zone svantaggiate (art.3, par.4); c) zone assimilate alle zone svantaggiate (art.3, par.5). Detta inoltre per ognuna di queste zone criteri di individuazione che spetta agli stati membri specificare al fine della loro concreta determinazione.

Il governo italiano ha provveduto a specificare i

criteri ed ha effettuato la seguente classifica delle zone (incluse nell'elenco comunitario dalla direttiva 1975/273/CEE):

| | | | |
|---------------------|-----------|-----------|----------------|
| - zone di montagna | (v.Tab.3) | ha | 12.444.088 |
| - zone svantaggiate | (v.Tab.4) | ha | 3.221.294 |
| - zone assimilate | (v.Tab.5) | <u>ha</u> | <u>345.764</u> |
| | Totale | ha | 16.011.146 |

La classificazione delle zone effettuata per l'applicazione della direttiva è comprensiva da quella operata in base alla legge n.991 del 1952, successive modifiche recepite anche dalla legge 1102 del 1971 (c.d. "montagna legale")(1). Va tuttavia considerato che reali inconvenienti venivano causati da tale classifica quando essa era funzionale ad una mera attività di incentivazione genericamente applicata ad una sola grande area indifferenziata sotto il profilo delle caratteristiche geografiche, economiche e sociali (2). Attualmente vi sono però le condizioni - come più volte sottolineato (3) - affinché la classifica del territorio svolga semplicemente la funzione di determinare l'applicabilità del regime di intervento, e questo trovi invece una specifica puntualizzazione a livello regionale e, quindi, nelle "zone omogenee" della comunità montane o nei comprensori. La formazione di strumenti di pianificazione a questi livelli dovrebbe infatti consentire di procedere all'individuazione, all'interno dei territori classificati montani, della desti

(1) v.retro par.1.1.1.

(2) v.retro par.1.1.1. e Introduzione, punto 3

(3) v.retro par.1.1.2., 1.3.1., 2.3.

TAB. 3 - ZONE DI MONTAGNA (art.3 par.3)

| Regioni | Comuni N. | Superficie territoria le - ettari | Superficie SAU ettari |
|-----------------------|--------------|---|-----------------------------|
| <u>GRUPPO I</u> | | | |
| Piemonte | 486 | 1.237.902 | 493.180 |
| Valle d'Aosta | 74 | 325.555 | 114.172 |
| Liguria | 183 | 434.627 | 153.505 |
| Lombardia | 504 | 979.985 | 364.137 |
| Trentino Alto Adige | | | |
| Bolzano | 117 | 719.493 | 261.654 |
| Trento | 223 | 622.306 | 179.183 |
| Veneto | 158 | 591.317 | 142.622 |
| Friuli-Venezia Giulia | 104 | 448.002 | 90.290 |
| Emilia-Romagna | 117 | 820.459 | 312.811 |
| Toscana | 101 | 615.409 | 142.300 |
| Marche | 75 | 370.516 | 78.421 |
| Umbria | 30 | 276.027 | 77.374 |
| Sommano | 2.172 | 7.441.598 | 2.409.649 |
| <u>GRUPPO II</u> | | | |
| Lazio | 201 | 584.509 | 219.465 |
| Abruzzo | 182 | 710.952 | 279.404 |
| Molise | 93 | 265.247 | 116.628 |
| Campania | 211 | 594.351 | 296.221 |
| Puglia | 22 | 185.136 | 110.688 |
| Basilicata | 91 | 546.485 | 263.021 |
| Calabria | 233 | 857.097 | 377.314 |
| Sicilia | 152 | 759.753 | 420.911 |
| Sardegna | 57 | 498.960 | 362.509 |
| Sommano | 1.212 | 5.002.490 | 2.446.161 |
| TOTALE NAZIONALE | 3.414 | 12.444.088 | 4.855.810 |

TAB.4 - ZONE SVANTAGGIATE (art.3 par.4)

| Zone | Superficie territoriale delimitata ettari | Superficie SAU ettari |
|---------|--|-----------------------------|
| ZONA 1 | 273.256 | 168.725 |
| ZONA 2 | 193.300 | 160.438 |
| ZONA 3 | 193.438 | 134.936 |
| ZONA 4 | 142.364 | 112.868 |
| ZONA 5 | 158.081 | 108.387 |
| ZONA 6 | 286.358 | 185.208 |
| ZONA 7 | 34.527 | 23.706 |
| ZONA 8 | 52.208 | 35.776 |
| ZONA 9 | 53.719 | 41.272 |
| ZONA 10 | 48.861 | 25.133 |
| ZONA 11 | 42.450 | 25.565 |
| ZONA 12 | 23.412 | 15.979 |
| ZONA 13 | 69.136 | 51.200 |
| ZONA 14 | 52.021 | 25.928 |
| ZONA 15 | 38.253 | 17.626 |
| ZONA 16 | 42.080 | 26.949 |
| ZONA 17 | 205.602 | 174.739 |
| ZONA 18 | 78.502 | 50.822 |
| ZONA 19 | 69.379 | 51.154 |
| ZONA 20 | 129.877 | 88.075 |
| ZONA 21 | 93.888 | 44.051 |
| ZONA 22 | 57.551 | 35.569 |
| ZONA 23 | 39.928 | 22.996 |
| ZONA 24 | 32.946 | 20.144 |
| ZONA 25 | 48.107 | 23.394 |
| ZONA 26 | 42.421 | 15.826 |
| ZONA 27 | 85.456 | 51.433 |
| ZONA 28 | 35.399 | 22.775 |
| ZONA 29 | 128.590 | 56.401 |
| ZONA 30 | 87.069 | 55.784 |
| ZONA 31 | 58.382 | 72.760 |
| ZONA 32 | 190.373 | 72.760 |
| ZONA 33 | 21.867 | 7.349 |
| ZONA 34 | 79.633 | 31.495 |
| ZONA 35 | 32.860 | 16.451 |
| TOTALE | 3.221.294 | 2.033.405 |

TAB.5 - ZONE ASSIMILATE ALLE ZONE SVANTAGGIATE
(art.3 par.5)

| Zone | Superficie territoriale ettari | Superficie SAU ettari |
|--------|--------------------------------------|-----------------------------|
| ZONA A | 8.300 | 3.883 |
| ZONA B | 3.745 | 1.375 |
| ZONA C | 809 | 391 |
| ZONA D | 8.861 | 1.909 |
| ZONA E | 22.229 | 7.318 |
| ZONA F | 6.023 | 555 |
| ZONA G | 24.365 | 4.411 |
| ZONA H | 1.926 | 95 |
| ZONA I | 269.506 | 176.670 |
| TOTALE | 345.764 | 196.607 |

nazione delle singole zone (zone a vacanza agricola intensiva o estensiva, zone da destinare a pascolo, zone da destinare alla forestazione, zone a vocazione turistica, ecc.), all'adeguamento del regime di intervento alle particolari condizioni locali, con un impiego non generico bensì finalizzato dei fondi disponibili.

3.2. Sintesi della direttiva 75/268/CEE ed individuazione dei livelli di intervento

Le caratteristiche degli interventi previsti dalla direttiva possono così sintetizzarsi:

a) regime di indennità compensativa (art.5,6,7). Dalla sua regolamentazione emerge che agli stati membri spetta:

- la determinazione degli importi dell'indennità compensativa in funzione della gravità degli svantaggi naturali permanenti che pregiudicano l'attività agricola, nell'ambito di un massimo e un minimo fissati dalla direttiva (i requisiti dei beneficiari sono stabiliti da questa ultima);

- la possibilità di prevedere condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa e di applicare solo in parte le misure previste;

b) settori privilegiati di intervento (art.8,9,10).

L'indennità compensativa di cui al punto precedente è diretta essenzialmente a favorire il mantenimento di una certa quota di popolazione agricola nelle zone svantaggiate, accanto a questo tipo di intervento è prevista:

- la concessione degli aiuti di cui agli artt.8 e 10 della direttiva 72/159/CEE alle "aziende in grado di svilupparsi", prevedendo anche delle maggiorazioni degli stessi e delle facilitazioni (particolarità di questo intervento - come di quello del punto che segue - è che il beneficiario imprenditore deve essere in grado di presentare dei piani di sviluppo aziendale);

- la possibilità di estendere il regime di incentivazione ad investimenti di tipo turistico o artigianale realizzati nell'ambito dell'azienda agricola (nelle zone agricole svantaggiate ed aventi vocazione turistica ed artigianale);

- la possibilità di accordare aiuti ad aziende al di sotto della soglia minima di "efficienza" richiesta dalle direttive, assicurandone però il carattere selettivo e condizionandoli alla presentazione di un piano di sviluppo aziendale (art.12);

c) infrastrutture collettive (art.11):

- gli stati membri possono accordare aiuti agli investimenti collettivi per la produzione foraggera, nonché per la sistemazione e attrezzatura collettiva di pascoli e di alpeggi sfruttati in comune.

Da quanto esposto risulta che la direttiva si caratterizza per avere dei contenuti, in certa misura, "elastici"; che devono, cioè, essere puntualizzati dagli stati membri. Richiede dunque per essere applicata che si proceda ad una specificazione del regime di intervento tenuto conto delle caratteristiche delle varie zone e degli obiettivi di sviluppo (art.1), compito questo che deve essere assolto a livello legislativo secondo i principi che definiscono i rapporti tra stato e regioni in materia (1). Quanto alla fase di gestione degli interventi, la direttiva richiede l'esistenza di un livello decisionale (coordinamento degli interventi) e di un livello organizzativo (assistenza tecnica, infrastrutture collettive, ecc.).

Si è già accennato (2) tuttavia all'importanza che l'intervento comunitario venga inserito - al fine di assicurare la sua stessa efficacia - in un più ampio quadro di interventi pubblici relativi al settore agricolo e più in generale (questa esigenza si pone in maniera particolare nelle zone montane e svantaggiate) relativi agli altri settori produttivi ed al miglioramento ed approntamento delle infrastrutture e dei servizi.

Ciò posto, si ritiene che l'applicazione della direttiva - in base a questi rilievi - richieda i seguenti necessari livelli di intervento:

(1) v.retro par.2.1.

(2) v.retro Introduzione, punto 1.

1) un livello decisionale-programmatico, reso necessario da :

- coordinamento delle misure previste dalla direttiva con gli altri interventi per il settore agricolo;
- determinazione delle destinazioni del territorio (zone a forestazione, zone pascolive, zone a vocazione turistica, zone suscettibili di utilizzazioni intensive, ecc.);
- definizione degli indirizzi colturali per zone omogenee;

2) un livello organizzativo, tecnicamente attrezzato, reso necessario da:

- assistenza tecnica per la redazione dei piani di sviluppo aziendali;
- approntamento, gestione - od assistenza a gestioni realizzate da forme associative - di infrastrutture collettive per la produzione;
- realizzazione di livelli di formazione professionale adeguati, in base a programmi conformi alle linee di sviluppo pianificate a livello di zona; informazione socio-economica;

3) un livello organizzativo che gestisca la forestazione delle "terre liberate" e/o la loro trasformazione e gestione a pascolo, la messa in atto di interventi per la tutela dell'ambiente e la difesa del suolo.

Tenendo conto delle esigenze di globalità dell'intervento, prima richiamate, il livello programmatico dovrebbe poi assicurare:

- la regolazione - attraverso un quadro intersettoriale di interventi - dei processi indotti dalla applicazione delle direttive nei diversi settori produttivi;
- la connessione degli interventi nei settori per i servizi e le infrastrutture.

3.3. La posizione della comunità montana nell'attuazione della direttiva

3.3.1. Livello decisionale-programmatorio

Passando alla verifica della posizione della comunità montana nei confronti dei tre livelli di interventi prima individuati, ed in particolare, del primo di essi, va innanzitutto sottolineato che lo stato di attuazione degli istituti previsti dalla legge n.1102 del 1971 ha raggiunto gradi di compiutezza diversi nelle varie regioni (1) e che, in secondo luogo, la stessa configurazione della comunità e la sua posizione nel quadro più generale degli interventi si va definendo secondo linee di tendenza non riconducibili ad una impostazione unitaria (2). In ordine al ruolo della comunità montana nella fase decisionale-programmatoria degli interventi si delineano dunque più ipotesi.

Si è visto innanzitutto che alla comunità montana - nella legge n.1102 e nelle leggi regionali di at-

(1) v.retro par.2.2.

(2) v.retro par.2.4.

tuazione - spetta l'elaborazione e l'attuazione di un piano di sviluppo globale e di un piano territoriale. Si è riscontrata inoltre la presenza di elementi che indicano nella programmazione della comunità il progetto complessivo dello sviluppo zonale al quale vanno adeguati anche gli interventi degli enti di settore. Dall'esame della legislazione sostanziale regionale e dei programmi di intervento della comunità emergono alcune tendenze che confermano - almeno in prospettiva - questa configurazione della comunità: vengono attribuite alla comunità, da parte della regione, delle funzioni organiche (eventualmente procedendo al riordino di interventi già di settore); vengono elaborati da parte delle comunità programmi che prevedono un uso finalizzato delle risorse. In tal caso (ed è questa la situazione già descritta alla lettera B del par. 2.4.) si può ritenere che la comunità possa svolgere un ruolo fondamentale in relazione al complesso di attività che sono state definite, in sintesi, "livello decisionale-programmatorio". Si realizzerebbero in tal modo condizioni particolarmente favorevoli ad una efficace applicazione dell'intervento comunitario, venendo assicurati, oltre il coordinamento degli interventi in agricoltura, la definizione di un più ampio quadro di programmazione intersettoriale. Attraverso il piano territoriale della comunità potrebbe venir individuata inoltre la destinazione delle diverse zone e stabilita una specifica articolazione territoriale degli interventi (ubicazione delle attrezzature collettive, infra-

strutture, misure di protezione ambientale ecc.).

Condizioni anche più favorevoli alla programmazione - sempre tenendo conto dei dati emersi dalla legislazione regionale - si realizzerebbero, poi, nell'ipotesi che la comunità, coincidendo con il comprensorio, ne assuma le funzioni (v. lettera C del par. 2.4.). Si è visto infatti che in tal caso può svolgere tra l'altro precise funzioni in materia urbanistica (tra le quali l'approvazione dei piani regolatori generali dei comuni), esercitare il coordinamento delle funzioni delegate agli enti locali, ecc. La regione Emilia-Romagna attribuisce, poi, al comprensorio il compito di elaborare il piano zonale-agricolo (1).

La zona omogenea tuttavia non è stata ritenuta da alcune regioni una adeguata "unità di programmazione", in grado cioè di consentire una visione globale dei problemi dei singoli settori, diretta a creare un riequilibrio tra aree con diverso grado e tipo di sviluppo (2). La determinazione dei contenuti degli interventi (piano territoriale di coordinamento, piano zonale agricolo, piano dei servizi, ecc.) viene di conseguenza spostata a livello comprensoriale. In tal caso (v. lettera D del par. 2.4.) alla comunità spetta innanzitutto il compito di convogliare gli interessi della zona in una domanda politica ed in un piano - proposta partecipando

(1) v. retro 2.3.2.

(2) v. retro par. 2.3.1.

alla elaborazione dei piani comprensoriali. Ciò non esclude poi che la comunità, nell'ambito di quest'ultimi, proceda alla riconduzione in un proprio quadro decisionale organico delle funzioni che comunque le spettano. Non diversamente si configurerebbe il ruolo della comunità in presenza di un modello istituzionale di applicazione delle direttive che preveda il mantenimento alla regione di parte o tutte le attività comprese nel "livello decisionale programmatico" (1).

Le ipotesi finora considerate hanno come caratteristica comune l'attribuzione della programmazione degli interventi in agricoltura ad un ente od a una struttura di tipo rappresentativo. Diversamente alcune regioni (2) hanno prospettato un modello di pianificazione in agricoltura che vede questa affidata in sostanza ad un ente di settore (ente di sviluppo). In questo caso, affinché venga assicurato il collegamento tra piano zonale agricolo ed il quadro generale degli interventi nonché il coordinamento con gli strumenti di pianificazione del territorio, acquista una importanza fondamentale la funzione della comunità di rappresentanza delle esigenze della zona e delle popolazioni e, quindi, la sua collaborazione con la regione e lo stesso ente di settore. In mancanza dello sviluppo di questi elementi la riproposizione del modello settoriale di intervento in agricoltura (imperniato su un ente di settore ed anche su una ammini-

- (1) Quest'ipotesi trova fondamento in quelle leggi regionali che delineano la comunità non tanto come ente di piano bensì come ente che collabora alla programmazione regionale (v. retro par. 2.2. ed Appendice 3 lett. a)
- (2) Cfr. (retro par. 2.3.1.), la disciplina degli interventi nelle leggi del Piemonte ed, in parte, del Veneto

strazione regionale centrale di settore) realizzerebbe probabilmente (come può ipotizzarsi tenendo conto delle vicende dell'intervento precedenti alla regionalizzazione) un'ulteriore frammentazione e duplicazione di compiti a danno della funzionalità ed efficienza richiesta dall'applicazione della politica comunitaria.

Le ipotesi accennate tengono conto di elementi tendenziali i quali, peraltro, provengono per lo più da una legislazione concentrata in alcune regioni collocate nell'area settentrionale ed, in parte, centrale del paese. E' bene avvertire dunque che la prospettiva della programmazione globale è in generale - ma soprattutto proprio nelle zone economicamente più sfavorite - in gran parte da costruire.

In più casi l'attuazione delle misure comunitarie si inserisce in realtà in contesti istituzionali dove non esistono - per ora - condizioni per una pianificazione degli interventi, oppure esistono solo i primi elementi di un processo che può dare frutti in questa direzione. In queste circostanze è evidente che acquistano un'importanza fondamentale tutti i fattori di collegamento tra enti e di partecipazione ai quali si è già accennato. In proposito tuttavia si può ritenere che la posizione della comunità sarà in ogni caso marginale ove si verifichi la sua riduzione ad organo esecutivo di interventi frammentari (è questa l'ipotesi A del par.2.4). Diversamente in effetti punto di riferimento di pratiche "corporative" che impedirebbero anche lo svolgimento di

funzioni di mediazione politica e di coordinamento.

3.3.2. Organizzazione degli interventi

Il secondo livello di intervento attiene a compiti relativi all'assistenza tecnica (in particolare per la redazione dei piani di sviluppo aziendali) alla messa in opera ed alla promozione di infrastrutture collettive per la produzione, alla formazione professionale, all'informazione socio-economica, ecc.

In proposito si è visto che, sulla base degli elementi risultanti dall'esame della legislazione, degli statuti e dei programmi di intervento della comunità, quest'ultima si configura come ente di carattere anche operativo, con interventi - tra l'altro - nei confronti delle attività produttive (1). Ciò tuttavia rappresenta più la conferma della potenzialità del nuovo ente che la sua realtà attuale. Ed infatti, da un lato le attribuzioni di funzioni da parte delle regioni sono nel loro complesso piuttosto scarse (e non sempre significative (2)), dall'altro lato esistono una serie di ostacoli che riguardano le dotazioni tecniche ed organizzative della comunità. In particolare ad una ten-

(1) v. retro par. 1.3.3., 2.2. e Appendice 3 (in particolare lett. d)

(2) v. retro, par. 2.4, ipotesi A.

denza legislativa incerta e comunque diretta a limitare la consistenza del personale della comunità ed insieme a lasciare indeterminate le caratteristiche e ristretta l'entità degli uffici, corrisponde di fatto una mancata definizione della struttura operativa della comunità stessa (1).

Quest'ultima dunque in ordine al "livello organizzativo" degli interventi potrà svolgere alcune funzioni che non comportano un'ampia dotazione di mezzi e personale o ne comportano una minima (si tratta di quelle funzioni che sono strettamente collegate alla dimensione decisionale dell'ente; ad esempio, la verifica di conformità dei piani di sviluppo aziendali al piano zonale e l'erogazione degli incentivi (2); oppure l'impostazione di

(1) Ciò risulta confermato dai rilievi effettuati nel corso di questa ricerca dai quali risulta che, anche nelle regioni nelle quali la configurazione della comunità è ad uno stato più avanzato, la questione della dotazione di personale amministrativo e specializzato non è stata ancora risolta. Nella regione Toscana, ad esempio, a tutt'oggi non risulta ancora effettuato il "comando" alle comunità di personale regionale (la regione ha tuttavia attualmente avviato - in collaborazione con l'INEMO (Ist.econ.mont.) - un corso per la preparazione del personale). Analoga situazione si registra in Emilia-Romagna e in Lombardia (almeno fino a tutto l'anno 1974). Risulta invece che le comunità hanno in più casi conferito incarichi professionali, i quali sono, però, finalizzati a studi e ricerche per l'impostazione dei piani di sviluppo ed urbanistici.

(2) E' evidente che tali compiti possono venir meno se l'intervento comunitario viene incentrato su altre strutture diverse dalla comunità (uffici regionali, enti di sviluppo). Cfr. però la L.1975 n.33 della

interventi specifici per infrastrutture collettive e miglioramenti fondiari da attuare in collaborazione con strutture esecutive)(1). Viceversa per quanto attiene gli interventi che richiedono tale dotazione (assistenza tecnica, realizzazione di infrastrutture complesse), nel la situazione attuale occorre spostare l'attenzione su altre strutture con competenza e mezzi tecnici adeguati, e cioè sulle strutture regionali e sugli enti di settore. Riguardo alle prime è da sottolineare l'ipotesi della soppressione degli uffici regionali ereditati dallo stato e di una concentrazione di mezzi e strumenti a livello comprensoriale (e provinciale) laddove ciò comporta il potenziamento della comunità montana nel caso coincida con il comprensorio (2). In ordine agli enti di settore nella legislazione regionale si riscontra, per un verso, la tendenza a confermare la loro struttura ed il lo ro ruolo preesistente per altro a favorire lo spostamento delle loro funzioni decisionali - programmatiche a livello regionale, comprensoriale o della comunità montana (3). Ne risulterebbe in tal caso una specializzazione

... segue nota pag.precedente

Emilia-Romagna che attribuisce alla comunità il compito di erogare contributi agli imprenditori che presentino un piano aziendale (v. Appendice 3, lett. d). Cfr. inoltre il progetto di legge dell'Emilia-Romagna sull'attuazione delle direttive n. 159, 160, 161/CEE (già applicate dalla legge 1975 n. 153 dello stato); che attribuisce ai comitati comprensoriali le funzioni amministrative inerenti all'attuazione stessa (in B.U. 5 settembre 1975 n. 5).

(1) V. Appendice 3, lett. D

(2) v. retro, par. 2.3.2.

(3) v. par. 2.2. ed Appendice 3, lett. a

funzionale degli enti ed insieme la riconduzione dei singoli interventi ad un quadro organico; in particolare i compiti di assistenza tecnica potrebbero essere svolti dagli enti di sviluppo, mentre i consorzi di bonifica potrebbero assicurare la messa in opera di infrastrutture territoriali, che spetterebbero invece alle comunità nel caso di attribuzione alle stesse dei compiti di bonifica (con eventuale soppressione dei consorzi o altri enti già titolari di queste funzioni), con la messa a disposizione delle relative dotazioni tecniche (1).

Un altro importante aspetto dell'organizzazione degli interventi comunitari è quello della informazione socio-economica e della qualificazione professionale delle persone che lavorano in agricoltura. La legge 1975 n. 153 che applica le direttive comunitarie 159/160/161-CEE prevede che le regioni istituiscano appositi servizi di informazione socio-economica da svolgere direttamente o da affidare eventualmente ad enti, istituti od associazioni operanti nel settore agricolo (sono previsti in tal caso contributi). Anche per la qualificazione professionale le regioni dovranno provvedere alla organizzazione di servizi, gestirli direttamente od affidarne lo svolgimento ad associazioni ed istituti con requisiti specificati dalla legge n.153.

Una efficace utilizzazione delle attività di informazione e qualificazione richiede innanzitutto che queste vengano avviate e programmate tenendo conto degli

(1) v. Appendice 2

obiettivi specifici degli interventi. A tal fine è necessaria dunque una stretta connessione di quelle attività con i contenuti della programmazione zonale là dove questa esista (1). Di qui la potenziale rilevanza del ruolo della comunità montana nell'impostazione di questo intervento. Quanto alla sua concreta messa in opera - se in generale gli statuti e le leggi regionali confermano, nel settore dei servizi, il carattere operativo della comunità (2) - vanno ribaditi i rilievi già svolti sulle incertezze - nei fatti - della dimensione organizzativa di quest'ultima. Sarà comunque opportuno - specie tenendo conto della particolarità degli indirizzi culturali e dei problemi dell'agricoltura in montagna, dei boschi e dei pascoli - che in questo settore, anche attraverso aiuti regionali, la comunità sviluppasse una propria capacità di intervenire.

Resta infine da considerare le condizioni poste dalla direttiva 75/268/CEE per l'applicazione delle misure da essa previste. L'art. 3, che definisce le zone montane e svantaggiate, dispone infatti che "tali zone devono essere dotate di infrastrutture sufficienti, in particolare per quanto concerne le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture - aggiunge la direttiva - occorre

(1) V. in proposito l'art. 42 e art. 53 del disegno di legge dell'Emilia-Romagna, cit. che attribuisce gli interventi in questione ai comitati comprensoriali.

(2) v. retro, par. 1.3.3.

prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici". In proposito la Comunità può - in collaborazione con la regione - svolgere un'importante funzione nella fase di formazione delle scelte come ente che effettua una ricognizione delle esigenze del proprio territorio. Quanto all'esecuzione delle opere infrastrutturali - anche in considerazione del carattere di urgenza che esse rivestono - la soluzione non potrà se non dipendere - come già più volte accennato - dalle specifiche condizioni locali, a secondo che la comunità abbia o meno consolidato la propria struttura organizzativa, esistano o meno altre strutture di intervento attrezzate.

3.3.3. Gestione dei beni agro-silvo-pastorali ed attività connesse

La legge 1975 n.153, ai fini dell'attuazione della direttiva n.160/CEE, ha specificato che (art.37, comma primo e 40 comma quarto) le "terre liberate" in seguito all'applicazione del regime di indennità per cessazione dell'attività agricola devono essere destinate all'affitto, alla vendita o cessione in enfiteusi agli imprenditori agricoli che presentino un piano di sviluppo aziendale oppure a fini di utilità pubblica (imboschimento, fini ricreativi, sportivi, turistici, di conservazione o miglioramento dell'ambiente naturale). La superficie agricola "liberata" può essere posta (art. 37 comma secondo) altresì a disposizione degli organismi

fondari (dispone l'art.39 che esercitano le funzioni di organismi fondari gli enti di sviluppo agricolo e la Cassa per la formazione della proprietà contadina), che provvedono a destinarla ad uno degli scopi sopra indicati. I terreni che non possono essere destinati a scopi di miglioramento strutturale vengono poi utilizzati - secondo l'art.40 comma sette - anche per operazioni di riordino fondiario, di accorpamento, per iniziative sperimentali dimostrative o per la formazione di aziende silvo-pastorali (art.40 comma sette).

La legge n.153 all'art.3 dispone in generale che i provvedimenti e le misure per la concessione delle provvidenze da essa previste ed in particolare i piani di sviluppo aziendale devono armonizzarsi con i programmi regionali di intervento ed i piani zonali (in mancanza con direttive all'uopo formulate delle regioni). Anche per la destinazione delle "terre liberate" a fini di utilità pubblica la legge richiama (art.37 primo comma) le previsioni dei piani urbanisti comunali o comprensoriali o dei piani zonali. Fa riferimento a quest'ultimi infine l'art.40 comma sette già citato.

Ciò posto è evidente l'importanza che la destinazione e la utilizzazione delle "terre liberate" - e in genere, delle terre a destinazione silvo-pastorale a disposizione di enti pubblici - riveste, in particolare nei territori montani, per lo sviluppo della forestazione, per la zootecnia, la difesa del suolo e dell'ambiente e, quindi, altre attività di tipo turistico e ri-

creativo. Questo intervento, che per una efficace gestione implica sia un livello di pianificazione sia un livello organizzativo, viene qui considerato a parte per evidenziarne appunto l'importanza e per il ruolo di primo piano che la comunità montana può svolgere in questo campo. In effetti numerosi sono gli elementi presenti negli statuti delle comunità e nella legislazione che tendono a far emergere con chiarezza un ruolo della comunità montana in questo settore (1).

Il primo di questi elementi è contenuto nella legge n.1102 del 1971, che attribuisce alle comunità compiti specifici in merito alla formazione del patrimonio silvo-pastorale mediante affitto, acquisto od esproprio di terreni, da destinare alla formazione di boschi, prati e pascoli, riserve naturali (2). A loro volta le leggi regionali di attuazione della L.n.1102 prevedono l'assorbimento, da parte della comunità, delle aziende speciali forestali con la conseguente assunzione delle loro funzioni di gestione (e del personale) oppure il mantenimento di questo strumento di intervento alle dipendenze della comunità. Gli statuti di queste ultime prevedono inoltre che la comunità conceda in gestione

(1) Pur in presenza di questi elementi permangono comunque i problemi accennati al paragrafo precedente relativi alla scarsità di dotazioni di mezzi e personale della comunità.

(2) v. anche per i riferimenti che seguono, retro, par. 1.3.3. e Appendice 2 per le aziende speciali forestali.

i terreni a destinazione agro-silvo-pastorale a cooperative ed associazioni di lavoratori, promuova la costituzione di aziende silvo-pastorali, assuma compiti relativi alla gestione delle terre di uso civico.

La definizione dei poteri della comunità montana ha ricevuto un ulteriore apporto dalla legislazione regionale sostanziale con la specificazione e il potenziamento dei compiti suaccennati (nel campo della forestazione, dell'ampliamento e miglioramento dei pascoli e degli alpeggi, della difesa dei boschi, della costituzione di parchi e riserve naturali)(1). Non mancano casi, poi, di attribuzione alla comunità di compiti relativi ad attività che, per le loro caratteristiche, possono essere favorite dall'incremento e miglioramento dei boschi e dei pascoli, come è il caso della zootecnia e dell'"agriturismo". Per la zootecnia si prevede la messa in opera di infrastrutture collettive, per l'agriturismo la formulazione di programmi per la concessione di contributi agli operatori del settore (2).

Gli interventi che sono stati ora elencati rivestono particolare importanza per il fatto di dar luogo, nel loro complesso, ad un quadro organico di funzioni. In effetti l'ampliamento e il miglioramento dei pascoli, la stessa forestazione, si presentano come elementi complementari alla promozione delle attività zootecniche che an

(1) V. retro, par. 2.2. e Appendice 3 lett. b e c

(2) v. Appendice 3 lett. d

che la direttiva 1975/268/CEE tende ad incrementare. Il pascolo e il bosco svolgono una funzione essenziale; inoltre, per la conservazione dell'ambiente naturale e la sua protezione, l'assetto del territorio, la difesa del suolo. Il loro ampliamento e la loro sistemazione hanno infine anche effetti indiretti, ma di rilievo, per la diffusione del turismo in montagna. Complessivamente si delineano più attività (produttive, di conservazione ambientale, di predisposizione di opere ed infrastrutture) in grado di creare effetti positivi a livello occupazionale.

In secondo luogo va sottolineato che in relazione a questo complesso di attività la figura della comunità montana appare particolarmente idonea ad assicurarne la funzionalità. Il carattere rappresentativo dell'ente e la prevista partecipazione della popolazione e delle sue organizzazioni dovrebbero infatti favorire la armonizzazione delle esigenze dello sviluppo produttivo con quelle della conservazione ambientale, obiettivi questi difficilmente realizzabili con strutture funzionali di settore non collegate alle condizioni locali ed alle esigenze specifiche della collettività (1).

L'istituzione della comunità montana potrebbe inoltre creare le condizioni per affrontare il problema della destinazione delle terre collettive dei comuni e

(1) v. Introduzione, punto 2, e riferimenti bibliografici ivi contenuti.

delle associazioni agrarie (1) attualmente in larga parte in stato di abbandono per la mancanza di moderni strumenti operativi che ne organizzino le utilizzazioni.

Resta infine da sottolineare - tenendo conto anche dei richiami contenuti in proposito nella legge 1975 n.153 - che la complementarietà degli interventi pone l'esigenza (come si è visto soddisfacibile dalla stessa comunità montana date certe condizioni (2)) del loro coordinamento in un quadro programmatico ed, in particolare, della pianificazione territoriale, al fine di individuare le specifiche destinazioni delle zone, l'utilizzazione delle "terre liberate" e in genere dei beni silvo-pastorali, gli indirizzi colturali più opportuni (nelle zone a vocazione agricola), la localizzazione delle opere di sistemazione e di difesa del suolo, delle infrastrutture generali, degli impianti e infrastrutture collettive per la produzione zootecnica.

(1) Secondo l'inchiesta I.N.E.A. del 1956 (La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia, Relazione generale a cura di G. Medici, vol. I Roma) le terre collettive interessavano ettari 3.085.028. La "Relazione all'on. Ministro sull'attività della Commissione consultiva per la revisione legislativa degli usi civici" redatta a cura di G. FARACONE (1969), informa che al dicembre 1963 le operazioni demaniali erano state espletate in 3.887 comuni (con l'accertamento di 2.218.036 ettari di terre collettive) che operazioni erano in corso in 3.257 comuni ed iniziate in 966 comuni, per cui si parla di una ulteriore consistenza di due milioni di ettari di terre collettive.

(2) v. retro par. 3.3.1. e par. 1.3.1. in particolare per la pianificazione territoriale.

A P P E N D I C E 1

I CRITERI CONTENUTI NELLE LEGGI REGIONALI DI ATTUA-
ZIONE DELLA LEGGE N.1102 PER LA RIPARTIZIONE DEI
FONDI TRA LE COMUNITA' MONTANE

ABRUZZO (l. 1974 n.16, art.16)

La ripartizione dei fondi viene effettuata secondo i seguenti criteri:

- 20% secondo la superficie delle comunità;
- 20% secondo l'indice di spopolamento delle comunità;
- 30% con riferimento al reddito attuale (in ragione inversamente proporzionale ad esso) e gli indici di dissesto ideogeologico;
- 30% a giudizio del Consiglio regionale secondo programmi qualificanti.

BASILICATA (l. 1973 n.27 art.16)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 2/10 in proporzione diretta alla popolazione residente nel territorio di ciascuna comunità
- 3/10 in proporzione diretta alla superficie territoriale di ciascuna comunità;
- 5/10 in proporzione diretta ai coefficienti migratori di ciascuna comunità.

CALABRIA (l. 1974 n.4, art.24)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 4/10 in proporzione alla superficie territoriale della comunità;
- 2/10 in proporzione alla popolazione residente nel territorio della comunità;
- 4/10 in relazione ai tassi di emigrazione e di occupazione relativi al territorio della comunità e allo stato di dissesto idrogeologico.

CAMPANIA (l. 1974 n.3, art.20)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 3/12 in rapporto diretto alla superficie territoriale montana;
- 3/12 in rapporto diretto alla popolazione;
- 3/12 in rapporto diretto agli indici di disoccupazione e di emigrazione;
- 3/12 in rapporto diretto allo stato di dissesto ideogeologico.

FRIULI VENEZIA GIULIA (l. 1973 n.29 art.25)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 2/10 in base alle dimensioni del territorio di ciascuna comunità;
- 3/10 in base alla popolazione residente;
- 2/10 in base al dissesto ideogeologico;
- 3/10 in base al tasso di riduzione della popolazione residente in ciascuna comunità risultante dagli ultimi dati ufficiali dell'Istat in rapporto al censimento della popolazione del 1961.

EMILIA-ROMAGNA (l. 1973 n.30, art.26)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- il 10% in base alla superficie dei territori delle comunità;
- 15% in base alla popolazione;
- il restante 75% "sulla base delle opere e degli interventi previsti nei programmi stralcio, del loro grado di attuazione, della loro idoneità a raggiungere le fina-

lità della programmazione regionale e nazionale, sviluppando iniziative capaci di assicurare occupazione stabile di popolazione nelle attività produttive promosse e nei settori agricoli e forestali in particolare".

LAZIO (l. 1973 n.16, artt. 2,3,4)

Questa regione prevede l'istituzione di un "fondo regionale per la montagna, alimentato con somme assegnate dallo Stato, con gli stanziamenti disposti dalla CEE, con gli stanziamenti previsti dal CIPE e dalla Cassa per il Mezzogiorno per le aree montane e di particolare depressione, con altri fondi eventualmente destinati da leggi regionali per le zone montane. Il fondo formerà oggetto di apposito articolo della legge di approvazione del bilancio, che indicherà anche la ripartizione del fondo stesso in relazione ai singoli interventi sulla base dei criteri stabiliti dalla legge. Le leggi regionali che prevedono finanziamenti per l'intero territorio della regione stabiliranno una adeguata quota da riservare alle zone montane e da portare in aumento al fondo. Questo viene ripartito in base ai seguenti criteri:

- superficie del territorio della comunità;
- grado di dissesto idrogeologico;
- condizioni economico-sociali dell'area della comunità e grado di sviluppo delle strutture produttive e dei servizi sociali.

(La determinazione quantitativa dei criteri è rimessa ad un regolamento di esecuzione)

LIGURIA (l. 1973 n.15, art.22)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 3/10 in proporzione diretta della superficie della comunità;
- 2/10 in proporzione diretta della popolazione della comunità;
- 2/10 in base all'"indice di presidio calcolato sul rapporto tra territorio e popolazione";
- 3/10 in relazione allo stato di dissesto ideogeologico accertato dagli uffici tecnici della regione, in base a criteri che verranno dettati dalla giunta regionale.

Nel contesto dei loro programmi le comunità dovranno di norma formulare per almeno i 3/10 dei fondi loro assegnati, proposte di finanziamenti per opere di interesse intercomunitario. La indicazione delle opere è promossa dalle comunità montane e in difetto dalla giunta regionale, con parere delle comunità interessate.

LOMBARDIA (l. 1974 n.12, artt.3 e 4)

Questa regione prevede la istituzione di un "fondo regionale per la montagna" formato dagli stanziamenti della legge n.1102, da uno stanziamento regionale annuo, da stanziamenti disposti in futuro dallo stato o da qualsiasi altro ente od organismo a favore della montagna e attribuiti alla regione. Aliquote dei finanziamenti previsti da leggi regionali riguardanti interventi applicabili all'intero territorio della regione dovranno essere riservate a favore della montagna nell'ambito delle spe-

cifiche destinazioni. Queste aliquote potranno essere ripartite tra le comunità montane, i comuni, altri enti ed operatori economici pubblici o privati. Le opere e le iniziative da ammettere ai benefici dovranno concordare con i piani di sviluppo delle comunità che esprimono appositi "pareri di conformità".

Il fondo è ripartito tra le comunità secondo i seguenti criteri:

- 25% in proporzione alla superficie territoriale;
- 25% in proporzione alla popolazione residente;
- 50% in base alle finalità dei piani di sviluppo e dei relativi programmi stralcio.

MARCHE (l. 1973 n.12, art.28)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 4/10 in proporzione alla superficie classificata montana di ciascuna comunità;
- 3/10 in proporzione diretta alla popolazione residente nel territorio montano di ciascuna comunità;
- 3/10 in proporzione diretta al rapporto tra gli addetti all'agricoltura e la popolazione nel territorio montano di ciascuna comunità.

MOLISE (l. 1973 n.8, art.25)

I fondi vengono ripartiti secondo i seguenti criteri:

- 25% quale quota fissa per spese di istituto;
- 25% in rapporto alla superficie del territorio dichiarato montano;

- 20% in rapporto proporzionale al tasso di emigrazione esistente in ciascuna comunità;
- 10% in rapporto alla popolazione residente nella comunità;
- 10% in rapporto allo stato di dissesto idrogeologico;
- 10% per la realizzazione di opere che rivestano particolare carattere di urgenza e priorità.

PIEMONTE (l.1973 n.17, art.14)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 5/10 in proporzione diretta alla popolazione residente nella zona montana;
- 5/10 in proporzione diretta alla superficie delle zone montane.

PUGLIA (l.1972 n.9, art.10 bis)

I fondi vengono ripartiti tenendo conto. (la determinazione quantitativa dei criteri è rimessa ad un regolamento di esecuzione):

- della superficie dei territori delimitati montani della comunità;
- del grado di dissesto ideogeologico;
- della popolazione residente nel territorio delimitato come montano con riferimento anche al tasso di emigrazione;
- delle condizioni economico-sociali dell'area della comunità;
- delle strutture agricolo-forestali e degli ordinamenti culturali prevalenti.

SARDEGNA (l.1975 n.26, art.5)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 10% in rapporto alla superficie della comunità;
- 20% in rapporto alla popolazione attiva occupata in attività agro-pastorali;
- 30% in rapporto al fenomeno dello spopolamento e dell'e migrazione;
- 40% in base al permanere di strutture agricole arretrate, all'assenza di altre attività produttive ed alla con dizione di disagio nella fruizione dei servizi civili fondamentali.

TOSCANA (l.1972 n.31, art.9)

La legge dispone che il 25% dei fondi viene ripartito:

- per 6/10 in proporzione diretta alla superficie territoriale di ciascuna comunità;
- per 4/10 in proporzione diretta alla popolazione residente.

Il 75% viene destinato dal consiglio regionale al finanziamento dei piani e dei programmi di investimento presen tati dalle singole comunità.

TRENTO (provincia di) (l. 1973 n.62, art.16)

I fondi vengono ripartiti in base ai seguenti criteri:

- 40% in proporzione diretta alla popolazione residente in ciascun comprensorio;
- 30% in proporzione diretta alla superficie di ciascun comprensorio;

- 30% in base ai seguenti requisiti:

- a) tasso di emigrazione al di fuori del territorio comprensoriale; (risultante dalla somma algebrica delle differenze tra le cancellazioni e le iscrizioni anagrafiche dei comuni relative al penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, desunte dai dati dell'ISTAT)
- b) grado di disoccupazione (quale risulta dalla somma degli iscritti nelle liste di collocamento comunali secondo i dati rilevati dall'Ufficio reg.del Lav.relativi al 31 dicembre del penultimo anno antecedente a quello della devoluzione).

UMBRIA (l.1973 n.7)

I fondi vengono ripartiti:

- per il 30% in parti uguali;
- per il 50% in base alla superficie montana;
- per il 20% in base alla popolazione montana.

VAL D'AOSTA (l. 1973 n.13, art.20)

I fondi vengono ripartiti tenendo conto:

- della superficie territoriale delle comunità;
- della popolazione residente nelle comunità, con riferimento anche all'indice di spopolamento;
- delle condizioni economico-sociali nel territorio delle comunità;
- delle strutture agricole e forestali esistenti e degli ordinamenti colturali prevalenti;

- del grado di dissesto ideogeologico;
- degli indici di disoccupazione;
- della situazione delle abitazioni nelle comunità montane.

Con deliberazione del consiglio regionale viene stabilito il valore dei parametri.

VENETO (l.1973 n.11, art.9)

I fondi vengono ripartiti con i seguenti criteri:

- 15% in rapporto alla superficie del territorio dichiarato montano;
- 15% in rapporto alla popolazione residente nei territori montani;
- 40% in rapporto alle condizioni economico-sociali delle popolazioni determinate con riguardo al tasso di emigrazione e al tasso di variazione della popolazione, alle nuove costruzioni edilizie, ai nuovi impianti produttivi, alla distribuzione della popolazione sul territorio;
- 10% in rapporto allo stato di dissesto ideogeologico.

Il restante 20% viene destinato ad interventi per la realizzazione di opere che presentino carattere di priorità.

A P P E N D I C E 2

ENTI FUNZIONALI OPERANTI NEI TERRITORI MONTANI

A) - CONSORZI DI BONIFICA

La legge per la montagna n.991 del 1952 estende il sistema della bonifica (cfr. T.U. 13.2.1933 n.215) ai territori montani, prevedendone la classificazione in comprensori, sui quali possono essere costituiti consorzi di proprietari, aventi il compito di redigere un piano contenente le indicazioni delle opere di miglioramento fondiario di competenza privata e delle opere di competenza dello stato. Queste ultime, di regola, vengono realizzate dal consorzio stesso attraverso l'istituto della concessione. Attualmente sono state trasferite alle regioni le funzioni concernenti la bonifica integrale e montana, la classificazione e la declassificazione dei comprensori di bonifica integrale e di bonifica montana di seconda categoria, la redazione, l'approvazione e la attuazione di piani generali di bonifica; rimangono allo stato le competenze riguardanti comprensori e consorzi ricadenti nel territorio di due o più regioni (cfr. però la L.1975 n.382, par. 2.1.).

Nei comprensori di bonifica montana (art.19 l.n.991) sono di competenza dello stato, in quanto necessarie ai fini generali della bonifica: le opere previste dall'art.39 della legge forestale 1923 n.3267, (si tratta di: "1) opere di sistemazione idraulico-forestale, consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti e opere costruttive immediatamente connesse; 2) altre opere idrauliche eventualmente occorrenti"), le opere previste dall'art. 2 lett. a,b,c,d,e,f,g,h,t, u. n. 215 del 1933 ("a) le opere di

rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraria delle pendici stesse, in quanto tali opere siano volte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque; b) le opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di scolo; c) il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento; d) le opere di provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali; e) le opere di difesa delle acque, di proyvista e utilizzazione agricola di esse; f) le cabine di trasformazione e le linee fisse o mobili di distribuzione dell'energia elettrica per gli usi agricoli dell'intero comprensorio o di una parte notevole di esso; g) le opere stradali, edilizie o d'altra natura che siano di interesse comune del comprensorio o in una parte notevole di esso; h) la riunione di più apprezzamenti, anche se appartenenti a proprietari diversi, in convenienti unità fondiarie"); le opere intese al miglioramento dei pascoli montani, le teleferiche, compresi i fili a sbalzo, le opere di ricerca e di utilizzazione delle acque a scopo irriguo^o potabile, quando siano di interesse comune al comprensorio o ad una parte notevole di esso; la costruzione di cabine di trasformazione e di linee di distribuzione di energia elettrica per usi artigianali e di linee e di impianti telefonici ad uso dei centri rurali. Il secondo

"piano verde (l.1966 n.910) ha ulteriormente ampliato la categoria delle opere di competenza dello stato.

Al gennaio del 1972 svolgevano compiti di bonifica montana (cfr. G.PIAZZONI, La nuova legge per la montagna: la comunità montana struttura portante per una politica di sviluppo dei territori montani, in Ente Maremma. Le regioni, le comunità montane e gli enti di sviluppo agricolo per una azione programmata di organizzazione e sviluppo della montagna, Roma, 1972, 58 ss.): 29 consorzi di bonifica montana costituiti di ufficio; 7 consorzi di bonifica montana volontari; 40 consorzi di bonifica integrale riclassificati in base all'art.15 della legge del 1972. Svolgevano funzioni di bonifica montana inoltre: 7 enti di sviluppo; 11 aziende speciali; 8 consorzi BIM; 29 comunità montane e consigli di valle (si tratta delle comunità costituite sulla base del decreto n.997 del 1955).

La figura del consorzio di bonifica è attualmente in discussione essenzialmente per due motivi. Il primo concerne la loro "natura ambigua" ed infatti, se formalmente sono enti pubblici, sostanzialmente si configurano come enti corporativi, portatori di interessi privati; il secondo concerne le loro funzioni che coincidono in più casi con quelle di altri enti, in particolare degli enti di sviluppo ed ora delle comunità montane. (cfr. in tema: R.PEREZ, Rettifiche sui consorzi di bonifica, "Le regioni", 1973, n.3, 544 ss.; G.MORBIDELLI e A. RAGAZZINI, Comunità montane e consorzi di bonifica, in

" Rivista di diritto agrario", 1974, n.3, 679 ss.).

L'Associazione nazionale delle bonifiche in alcuni suoi documenti ha prospettato una ridefinizione dell'ente che si muove nel senso di un suo potenziamento, sostenendo che il consorzio "rappresenta il punto di partenza di una nuova politica agraria diretta a fare della agricoltura un settore vitale della nostra economia" ed anche "un fondamentale ed indispensabile strumento operativo per la protezione del suolo, la regolazione delle acque e la difesa dell'ambiente naturale dagli inquinamenti" (cfr. la circolare del 4.12.1972 n.28 dell'ANBI in "Le regioni", cit., 548 ss.; La bonifica e le sue prospettive, rapporto introduttivo di G.MEDICI al "XXIV Congresso della Associazione Nazionale delle bonifiche", Firenze, 23/24 ottobre 1970, "Atti", Bologna, 1971). Da parte di altri invece si è sostenuta la necessità di provocare una "specializzazione delle funzioni" ed una loro diversa distribuzione. In questo senso le funzioni di progettazione delle opere di bonifica dovrebbero spostarsi dai consorzi ad altri enti a struttura pubblica, responsabili dell'assetto globale del territorio. Al consorzio rimarrebbero compiti di vigilanza, manutenzione delle opere e di assistenza all'agricoltura (cfr. in proposito: G.G.DELL'ANGELO, Relazione al XXIV Congresso dell'ANBI, cit.; id.: La comunità montana, "Nord e Sud", 1972, n.149 dove si prospetta l'abolizione della "pianificazione prevista dalle leggi di bonifica lasciando ai consorzi compiti di natura esclusivamente tecnica per la realizza-

zione delle opere concordate con la comunità montana").

In ordine al ruolo dei consorzi di bonifica emergono tendenze diverse nella legislazione regionale. Mentre in alcuni casi viene confermata la loro struttura e attività (cfr.; ad esempio, l.1974 n.28 della Campania, v.Appendice 3 lett.a) si tende in altri a spostare a livello regionale o comprensoriale la loro funzione di programmazione (cfr. ad esempio, l.1975 n.10 delle Marche, ivi). Diretto ad incidere sugli aspetti organizzativi dei consorzi, oltre che sulle loro funzioni, è anche il d.d.l. del giugno 1974 della Giunta della regione Emilia-Romagna che dispone la delega alle Comunità montane della programmazione delle opere di bonifica montana e delle funzioni amministrative in materia di bonifica fino ad ora esercitate dagli uffici periferici della regione; l'esecuzione delle opere (salvo il caso in cui, trattandosi di opere a totale carico della regione e degli enti locali e di rilevante interesse pubblico, la regione le affidi con priorità alle Comunità montane) spetta ai consorzi di bonifica che vengono però ristrutturati e "democratizzati" (abolizione del sistema del "voto plurimo" dei proprietari; immissione nel consorzio di rappresentanti degli enti locali della regione e delle categorie agrarie).

Le comunità montane possono poi - secondo quanto confermato dalle leggi regionali di attuazione della l. n.1102 e dagli statuti - assumere le funzioni di consorzio là dove questo non esiste. Incorporano poi le funzioni di bonifica già spettanti ai consigli di valle ed alle

aziende speciali forestali da esse sostituite.

Recentemente la legge 1975 n.66 della Lombardia ha disposto ("allo scopo di unificare le strutture e le sedi di programmazione e di intervento nelle zone montane") che ogni comprensorio di bonifica montana deve essere circoscritto in una sola comunità; i consorzi di bonifica (~~ex~~ art.16 l.n.991 del 1952) sono soppressi e le loro funzioni sono trasferite alla comunità montana (cfr. in senso analogo la l.reg.del Piemonte approvata dal consiglio reg. il 24 aprile 1975 e rinviata dal governo).

In Lombardia le funzioni di consorzio erano svolte da nove enti (ConSORZI BIM e Consiglio di valle). Nel Piemonte sette Consorzi di bonifica montana sono gestiti da un Ufficio raggruppato con sede a Torino, quattordici da comunità montane (già consigli di valle) ed uno da un consorzio BIM.

B) - CONSORZI ED AZIENDE FORESTALI

La legge forestale n.3267 del 1923 contiene disposizioni generali per l'utilizzazione dei boschi, appartenenti a Comuni e ad altri enti, in conformità di un piano economico e per l'utilizzazione dei pascoli montani in conformità di apposite norme. Detta poi disposizioni per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei Comuni e delle Associazioni agrarie prevedendo in proposito di-

verse soluzioni organizzative, fra le quali è la costituzione di aziende speciali per la gestione tecnica dei boschi e dei pascoli oppure la semplice assunzione di personale tecnico (direttore tecnico), deliberata dagli enti stessi; la costituzione da parte di più comuni o enti di un consorzio per l'assunzione di un unico direttore per la gestione tecnica dei patrimoni stessi.

Gli istituti in esame non hanno avuto una gran diffusione (23 aziende e 12 consorzi, secondo l'Annuario 1970 dell'UNCEN). Alcune leggi regionali hanno disposto lo scioglimento delle aziende forestali e il passaggio dei loro compiti, del loro patrimonio e del personale alle comunità montale (cfr.: l.1974 n.16 dell'Abruzzo, art. 11; l. 1974 n.4 della Calabria, art.26, l.1973 n.16 art.32 del Lazio; l.1973 n.11 art.27 del Molise). In altri casi tuttavia - come risulta dagli statuti e dalla legislazione (l.1973 n.12 delle Marche, art.9)- si profila la possibilità che la comunità stessa - invece di intervenire direttamente nel settore con un proprio ufficio - costituisca aziende speciali e consorzi.

C) - CONSORZI BIM (bacino imbrifero montano)

I consorzi BIM nascono con la legge 27 dicembre 1953 n.959 che istituisce un sovracanone annuo a carico dei concessionari idroelettrici e a vantaggio dei comuni compresi nei bacini imbriferi montani, un'ulteriore

ripartizione del territorio, effettuata dal Ministero dei lavori pubblici, che non corrisponde né ai bacini montani della legge forestale (n.3267 del 1923) né ai comprensori di bonifica. I comuni possono riunirsi in consorzi cui spetta di predisporre annualmente programmi di investimento dei fondi ricevuti. Questi programmi di fatto consistono generalmente in elenchi di piccole opere e contributi finanziari (sui consorzi BIM cfr. CALANDRA, Bacino montano in "Enciclopedia del diritto", IV vol., 1011 ss.; G. CERVATI, Consiglio di valle e comunità montana, ivi, IX, 347 ss., il quale analizza le difficoltà che si ponevano per il coordinamento delle attività dei consorzi BIM e quelle dei consigli di valle).

Sono stati classificati, al gennaio 1972, 99 bacini imbriferi montani e sono stati costituiti 65 consorzi (G. PIAZZONI, ul. op. cit.). La costituzione delle comunità montane ha messo in discussione le caratteristiche e la stessa esistenza dei consorzi dal momento che le rispettive competenze, in pratica, si sovrappongono il che può comportare disfunzioni e dispersione delle risorse. La regione Lombardia in proposito ha approvato il 26.3.1975 una legge secondo la quale i consorzi BIM ripartiscono il loro fondo comune fra le comunità ricomprese in tutto o in parte nell'ambito dei rispettivi bacini; le comunità provvedono a determinare nei loro programmi annuali l'impiego dei fondi ricevuti, i consorzi predispongono quindi per ciascuna comunità programmi operativi.

Il Governo ha rinviato la legge sostenendo che essa, privando i consorzi delle loro specifiche attribuzioni di gestire i sovraccanoni idroelettrici, modifica i compiti istituzionali assegnati a questi enti dalla legge del 1953. La Regione, a giudizio del governo, non può modificare questa disciplina perchè l'ottava disposizione transitoria della Costituzione e i decreti delegati di trasferimento hanno fatto salve, fino al loro riordinamento con legge statale, le funzioni amministrative degli Enti locali. I consorzi BIM opererebbero poi in un settore che non è riassorbibile nelle competenze regionali. Infine il Governo ha osservato che la legge regionale proposta non realizza una disciplina più semplice e più razionale di coordinamento fra enti subregionali. In merito ai consorzi BIM sono state presentate al Senato le seguenti proposte di legge: n.1831 (Licini, Lepre, ecc.); n.2154 (Mazzoli, Alessandrini, ecc.). Alla Camera sono state presentate le proposte n.3678 (Della Briotta Ferri, ecc.); n.3702 (Busetto Scutari, ecc.). Tutte le proposte citate - eccetto la n.2154 che non introduce modificazioni di rilievo - dispongono la soppressione dei consorzi BIM e l'attribuzione delle loro funzioni alle comunità montane (v.il testo dei citati d.d.l. in Il Montanaro d'Italia, 1975, n.2 e n.3).

D) - GLI ENTI DI SVILUPPO

L'istituzione degli enti di sviluppo agricolo,

pur segnando un mutamento di rilievo nel contesto dell'intervento pubblico in agricoltura, non ha coinciso con il riordino delle competenze dei vari organismi ed enti operanti in agricoltura. Gli Enti di sviluppo agricolo operano su aree vaste, delimitate dal Ministero dell'agricoltura e foreste di concerto con quello del tesoro, ed hanno compiti di "valorizzazione economico sociale". L'ente viene cioè considerato come un soggetto regolatore delle più varie attività concernenti l'agricoltura, compresa eventualmente la bonifica. L'elemento che caratterizza tuttavia la nuova struttura rispetto le precedenti sono i compiti di intervento diretto nei confronti delle attività produttive e distributive; ciò risulta chiaramente dal la normativa che disciplina il rapporto tra gli enti e i consorzi: i primi infatti possono essere autorizzati ad intervenire con compiti di "valorizzazione" anche nei comprensori dei secondi, quando "l'azione dei consorzi sia limitata all'esecuzione di opere pubbliche ovvero non possa ritenersi adeguata, in tutto o in parte, ai fini della valorizzazione economico-sociale dei comprensori (l. 1961 n.454 art. 32). Queste disposizioni non hanno impedito in realtà che in più campi - riordino fondiario, predisposizione di infrastrutture pubbliche, assistenza tecnica alle aziende - le competenze degli enti e dei consorzi di bonifica si sovrapponevano.

A questi rilievi di ordine generale occorre aggiungere poi che singoli enti hanno specifiche competenze di intervento nei territori montani. Così, ad esempio ,

l'Opera Sila ha il compito di promuovere e favorire lo sviluppo dell'industria e del turismo nella regione silana (l. 1947 n.1629), svolge funzioni di bonifica e può essere autorizzata dal Ministero dell'agricoltura e foreste a coordinare tutte le attività che ai fini della trasformazione fondiaria e sistemazione montana sono chiamati a svolgere i consorzi di bonifica costituiti nel territorio (l. 1950 n.230); l'Ente Fucino opera come consorzio di bonifica montana e può compiere opere dirette alla valorizzazione a fini industriali ovvero di interesse turistico (l. 1954 n.639; D.P.R. 1954 n.1246).

L'attribuzione agli enti di funzioni diverse dalla valorizzazione delle attività produttive era tuttavia in certo qual modo resa necessaria dalla mancanza di altre strutture non centralizzate di intervento (a parte i consorzi di bonifica). Attualmente l'istituzione delle regioni c'è però le condizioni per procedere ad una ridefinizione dei compiti degli enti che vada nel senso di assicurare una loro efficace attività di supporto alla produzione. Ciò presuppone inoltre che venga chiarita la posizione degli enti di sviluppo nei confronti dello avvenuto trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura alle regioni (v.par.2.1.). In proposito sono stati - con diverse impostazioni - presentati i disegni di legge n.1487 (Bonifazi, Macaluso, ecc.) e n.1524 (Zurlo, Galloni, ecc.) del 1973, n.2167 (Mario Ferri, Salvatore, ecc.) del 1974 e più recentemente il d.d.l. del governo n.3895 del 1975. La legge n.382 del 1975 ha disposto il

trasferimento alle regioni delle funzioni relative agli enti di sviluppo interregionali. La legge n.153 del 1975 (che da attuazione alle direttive n.159, 160, 161/CEE) attribuisce poi agli enti di sviluppo le funzioni di "organismi fondiari" per la gestione delle "terre liberate" in seguito all'applicazione della direttiva n.160 e dispone anche che gli enti di sviluppo assistano gli imprenditori agricoli che presentino piani di sviluppo aziendali. La questione di fondo relativa al ruolo degli enti è comunque che il loro inserimento nel contesto regionale avvenga in modo da favorirne la "specializzazione" funzionale e da non riproporre invece fenomeni di disfunzione e confusione di compiti, cosa che potrebbe accadere nel caso in cui non si tenesse conto dei poteri spettanti alle regioni in merito all'organizzazione degli interventi. Interessa qui rilevare come ciò sia particolarmente importante per le competenze degli enti di sviluppo che riguardano gli interventi nei territori montani ed i loro rapporti con le comunità montane. Nella loro attuale configurazione gli enti - come è stato rilevato (cfr. G.G. DELL'ANGELO, La comunità montana, cit., 66) - "non possono svolgere la loro funzione precipua di prestatori di servizi: da quello di promozione di iniziative associate e di assistenza tecnica e finanziaria, a quello di gestione di impianti di conservazione e di trasformazione per conto dei conferenti e di attrezzature e di mezzi per uso collettivo, a quello dell'organizzazione delle vendite. Un servizio, per essere utile e apprezzato deve però essere tempestivo, efficiente,

poco costoso. Per risolvere i problemi, le comunità montane devono poter fare conto su queste caratteristiche, tanto più che esse difficilmente potrebbero, specie nel Mezzogiorno, rivolgersi ad altri che non fosse l'ente di sviluppo".

In effetti - come risulta dalla presente ricerca - la comunità montana è per lo più scarsamente in grado - nella sua attuale consistenza di mezzi e personale - di assolvere a compiti relativi alla valorizzazione delle attività produttive, donde l'importanza della sua collaborazione con l'ente di sviluppo (cfr. anche il d.d.l. 3895 cit. secondo il quale - art.2 "gli enti di sviluppo prestano, su richiesta, consulenza ed assistenza in materia agricola alle comunità montane agli enti locali ed altri organismi pubblici operanti nel settore dell'agricoltura").

A P P E N D I C E 3

LA POSIZIONE ISTITUZIONALE DELLA COMUNITA' MONTANA NELLA
LEGISLAZIONE REGIONALE SOSTANZIALE

A) - BONIFICA MONTANA, SISTEMAZIONE IDRAULICO-FORESTALE

-- La legge 1973 n.48 dell'Umbria delega alla comunità montana le funzioni amministrative connesse alla realizzazione dei programmi annuali di rimboschimento, di riassetto del territorio, di bonifica e difesa del suolo; i programmi sono predisposti dalla giunta regionale d'intesa con gli enti delegati; le comunità dovranno rispettare le direttive che verranno stabilite dalla giunta regionale.

-- La legge 1973 n.28 della Campania prevede che la giunta regionale, sentite la comunità montane e le amministrazioni provinciali, predispone direttive programmatiche zonali, distinte per bacini montani e comprensori di bonifica montana, che vanno approvate dal consiglio regionale; in base alle direttive i consorzi di bonifica e le comunità montane debbono far pervenire alla Giunta proposte per il programma annuale degli interventi che è predisposto dalla giunta stessa, sentito un comitato consultivo (rappresentanze burocratiche e di categoria), ed è approvato dal consiglio regionale; opere di bonifica e forestazione vengono realizzate attraverso concessioni e consorzi e comunità montane.

-- La legge 1975 n.10 delle Marche, al fine di realizzare interventi urgenti per rimboschimenti, sistemazione e bonifica montana, dispone che la giunta regionale individua le opere da realizzare d'intesa con le singole comunità montane in base alla ripartizione tra le stesse comunità del-

la somma stanziata; la realizzazione delle opere può essere affidata dalla giunta, su proposta delle comunità montane, ai consorzi di bonifica, alle aziende speciali ai consorzi forestali o eseguita direttamente dagli uffici della regione.

-- La legge reg. 1975 n.16 del Veneto dispone che la giunta predisponga, per interventi di rimboschimento e di sistemazione idraulico-forestale, programmi di interventi approvati dal consiglio; i programmi devono essere formulati per unità idrografica tenendo conto dei programmi predisposti dallo Stato per le opere di sua competenza e dei piani di sviluppo delle comunità; la regione provvede alla esecuzione delle opere direttamente o mediante concessione amministrativa a favore di consorzi dei proprietari dei terreni da sistemare, di comunità montane e di altri enti pubblici; i progetti delle opere devono essere approvati dal Presidente della giunta; quest'ultima nomina, altresì, i collaudatori delle opere.

-- La legge 1975 n.26 della Calabria prevede interventi nel campo delle infrastrutture rurali e delle opere di bonifica; l'esecuzione delle opere è affidata agli enti locali, alle comunità montane, ai consorzi di bonifica, all'ente di sviluppo, ecc.

- La legge 1975 n.66 della Lombardia dispone, "allo scopo di unificare le strutture e le sedi di programmazione e di intervento nelle zone montane, che ogni comprensorio di bonifica montana deve essere circoscritto in una sola comunità; i consorzi di bonifica (ex art.16 legge n.991 del 1972) sono soppressi e le loro funzioni sono trasferite alla comunità montana (cfr. in senso analogo la legge reg. del Piemonte approvata dal consiglio reg. il 24 aprile 1975 (1)).

--- Diretto ad incidere sugli aspetti organizzativi dell'intervento è anche il d.d.l. del giugno 1974 della giunta della regione Emilia-Romagna che dispone la delega alle comunità montane della programmazione delle opere di bonifica montana e delle funzioni amministrative in materia di bonifica fino ad ora esercitate dagli uffici periferici della regione; l'esecuzione delle opere (salvo il caso in cui trattandosi di opere a totale carico della regione e degli enti locali e di rilevante interesse pubblico, la regione le affidi con priorità alle comunità montane) spetta ai consorzi di bonifica che vengono, però, ristrutturati e democratizzati (abolizione del sistema del voto plurimo, rappresentanti degli enti locali e della regione).

(1) Su queste leggi e sui consorzi di bonifica in generale cfr. anche l'appendice 2

B) FORESTAZIONE; GESTIONE DEI BENI SILVO-PASTORALI; PRE-
VENZIONE ED ESTINZIONE DEGLI INCENDI BOSCHIVI

-- La legge 1974 n.18 dell'Emilia-Romagna ha istituito l'azienda regionale delle foreste; la gestione dei beni del patrimonio silvo-pastorale affidato all'azienda viene tra sferito alle aziende speciali consorziali che si siano co stituite per la gestione dei beni silvo-pastorali di comuni, comunità montane, provincie e altri beni pubblici e collettivi; ciò avviene quando i beni regionali concorrono a formare una unità organica di gestione con quelli degli enti prima menzionati.

-- La legge 1975 n.6 dell'Emilia-Romagna dispone che la giunta predisponga - sulla base delle proposte formulate dall'azienda regionale delle foreste e sulla base degli obiettivi fissati nei piani delle comunità montane, provincie, ecc. - un programma di ampliamento del demanio forestale regionale e di acquisizione di terreni ai sensi dell'art.9 della legge n.1102 del 1971; sono invece predisposti dalle comunità montane (che li inseriscono nei programmi stralcio annuali) i programmi di intervento relativi al miglioramento dei demani forestali degli enti locali, al miglioramento delle proprietà agro-silvo-pastorali a fini pubblici e collettivi, agli interventi pubblici nei territori classificati montani ed in quelli sottoposti a disciplina vincolistica; alle provincie spettano compiti di coordinamento e la facoltà di formulare pareri. La leg-

ge dispone poi che, in base ai criteri previsti dalla legge costitutiva delle comunità, vengono ripartiti tra queste i fondi stanziati dalla legge ai fini della concessione di contributi in favore delle aziende speciali consorziali tra enti locali e altri enti per la gestione e custodia dei beni silvo-pastorali, nonché i fondi per la redazione dei piani economici e di razionale gestione delle proprietà forestali pubbliche e collettive. Alla realizzazione degli interventi si provvede direttamente oppure mediante concessione (in ogni caso dovrà essere data preferenza alle cooperative di lavoratori forestali).

-- Quanto alla estinzione degli incendi boschivi, la legge 1973 n.52 della Toscana prevede la delega a comuni, loro consorzi e comunità montane della attuazione degli interventi di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi?

-- La legge reg.1974 n.13 del Piemonte prevede l'affidamento delle realizzazioni e la manutenzione di alcune opere antincendio alle comunità montane; la ricostituzione da parte dei proprietari dei beni silvo-pastorali danneggiati o distrutti deve essere eseguita in conformità di piani di sviluppo delle comunità montane. La legge ora citata del Piemonte (e le leggi 1974 n.25 delle Puglie e 1974 n.5 del Lazio) prescrive inoltre il divieto di utilizzare diversamente dalla originaria destinazione i terreni danneggiati da incendi (principio poi recepito dalla legge dello stato 1975 n.47).

C) - PARCHI E RISERVE NATURALI

- La legge 1975 n.50 della Puglia dispone che enti pubblici, consorzi amministrativi, società e privati, possono istituire su terreno proprio o di cui abbiano disponibilità parchi naturali attrezzati; specifica iniziativa in materia compete alle provincie, alle comunità montane e ai comuni; la gestione del parco è affidata all'ente promotore.
- La legge 1975 n.7 delle Marche prevede la concessione di contributi agli enti locali ed a privati per l'attrezzatura ad uso pubblico delle zone di interesse naturalistico, paesistico e dei parchi urbani; il 60% dei contributi è prioritariamente assegnato a favore dei comuni e consorzi appartenenti a comunità montane.
- Più complesse e dirette a dettare una disciplina organica della materia sono le leggi 1973 n.58 e 1974 n.2 della Lombardia. La prima prevede l'approvazione, da parte del consiglio regionale, di un piano generale delle riserve e dei parchi di interesse regionale che si pone come quadro di promozione, riferimento e coordinamento delle iniziative della regione, della provincia e dei comuni singoli e associati e delle comunità montane. Sono previsti più tipi di riserva o, nell'ambito della stessa riserva, più zone con diversi vincoli e specifiche destinazioni (ricerca integrale, riserva orientata, parco naturale, riserve parziali, parco pubblico attrezzato; nella riserva orientata, ad esempio, può essere consentito l'utilizzo del terreno per col-

tivazioni agricole e silvo-pastorali); è prevista, inoltre, l'individuazione, ai confini delle zone delimitate, di aree di protezione (pre-parco) a sviluppo controllato "allo scopo di integrare il territorio circostante nel sistema di tutela ambientale e di impedirvi fenomeni di compromissione territoriale indotti dalla presenza di riserve e parchi"; sono previsti aiuti ed iniziative da parte della regione per l'incentivazione delle attività agrosilvo-pastorali delle "zone limitrofe". La gestione delle riserve naturali regionali sarà di norma affidata ai comuni e loro consorzi, alle comunità montane ed alle provincie. La legge 1974 n.2 dispone che la giunta regionale, d'intesa con le commissioni consiliari competenti e con la partecipazione delle provincie, dei comuni, dei consorzi e delle comunità montane, predispona piani territoriali di coordinamento per tutte le aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali; le previsioni del piano territoriale di coordinamento sono obbligatorie nei confronti degli enti locali che debbono adeguarvi i loro strumenti urbanistici, nonché sono vincolanti nei confronti dei privati; sono previsti contributi regionali agli enti locali per l'organizzazione di consorzi, attività di studio e ricerca, programmi di esproprio e di indennizzo, piani di rimboschimento, di tutela idrogeologica, ecc.

-- Il consiglio regionale del Piemonte ha approvato il 30 aprile 1975 una legge di tenore analogo a quelle appena esaminate, prevedendo di massima la delega della gestione dei parchi e delle riserve alle comunità montane ed ai comuni.

D) - INFRASTRUTTURE RURALI, MIGLIORAMENTI FONDIARI, CONTRIBUTI A SOSTEGNO DI ATTIVITA' AGRICOLE

- La legge 1973 n.25 delle Marche finanzia l'attuazione di opere pubbliche di interesse collettivo (elettrificazione e approvvigionamento di acqua potabile) nelle zone rurali; i comuni e le comunità montane, in proposito, devono far pervenire le proprie indicazioni alle provincie le quali le valutano e le trasmettono alla giunta regionale che provvede a formulare il programma degli interventi.

- La legge 1974 n.52 del Lazio delega alle comunità montane ed ai comuni l'attuazione degli interventi a favore della viabilità ed elettrificazione rurale; alla giunta rimane, tuttavia, il potere di approvare i progetti e concedere i singoli finanziamenti.

- La legge 1974 n.30 della Campania, in materia di approvvigionamento idrico, viabilità ed elettrificazione, dispone che la giunta regionale, sentite le comunità montane e le amministrazioni provinciali, predispone direttive programmatiche zonali relative all'articolazione territoriale degli interventi e il programma annuale sul quale dà parere un comitato consultivo; sono previsti contributi a cooperative e loro consorzi, società semplici tra agricoltori, consorzi, comuni, comunità montane.

- La legge 1974 n.2 del Veneto, in tema di impianti di elettrificazione agricola, ammette ai benefici opere al servi-

zio di una pluralità di aziende agricole; le domande, istruite dagli ispettori provinciali dell'agricoltura, sono trasmesse ad apposite commissioni presiedute dai presidenti delle provincie e delle comunità montane, competenti ad esprimere pareri motivati ed a proporre anche, se del caso, un ordine di priorità nel loro accoglimento.

-- La legge reg.1974 n.24 dell'Emilia-Romagna dispone che il consiglio regionale, su proposta della giunta provvede a ripartire le disponibilità finanziarie alle comunità montane ed al circondario di Rimini ai quali spetta il compito di predisporre programmi per gli interventi per l'elettrificazione rurale sentiti i comuni interessati e le organizzazioni economiche e sociali e in conformità alle direttive emanate dalla giunta.

-- La legge 1974 n.17 del Piemonte relativa al miglioramento ed il potenziamento della zootecnia, fa riferimento alla conformità degli interventi alle indicazioni dei piani di sviluppo delle comunità montane e dei piani zonali, ove esistenti; dispone poi la concessione alle comunità montane ed all'ente regionale di sviluppo agricolo, in assenza di iniziative private, di agevolazioni per la costituzione di centri di allevamento; alle comunità montane e agli enti locali può anche essere concesso un contributo per la costituzione di validi comprensori di alpeggio o pascolo da subconcedere ad allevatori (in senso analogo cfr. la legge approvata dal consiglio regionale del Piemonte il 29 aprile 1975 che prevede una ulteriore forma di contributo per im-

prenditori, comuni ed enti per la costituzione, il ripristino e il miglioramento dei pascoli montani).

-- Riguarda le attività direttamente produttive anche la legge 1975 n.33 dell'Emilia-Romagna che prevede contributi in conto capitale e concorsi negli interessi sui mutui agli imprenditori agricoli nei territori montani che presentino un piano di sviluppo aziendale e interaziendale in armonia con i piani regionali e i piani delle comunità montane e che si impegnano a proseguire per almeno cinque anni le loro attività; le comunità montane sono delegate ad esaminare ed approvare i piani di sviluppo aziendale ed a provvedere alla concessione dei contributi, sentito il parere di una commissione composta da rappresentanti designati dalle organizzazioni cooperative e professionali maggiormente rappresentative e costituita con delibera del consiglio della comunità; la giunta regionale emana direttive per il coordinamento delle funzioni delegate; la legge definisce i criteri in base ai quali il consiglio regionale ripartisce i fondi stanziati tra le comunità.

-- La legge 1975 n.43 del Lazio concede ai comuni ed alle comunità montane contributi per la realizzazione di acquedotti rurali; le richieste devono essere presentate all'assessorato dell'agricoltura e foreste che propone alla giunta il programma di intervento; quest'ultima, sentita la commissione consiliare, delibera il programma e assegna i fondi relativi ai beneficiari; gli enti locali sono delegati all'espletamento di tutte le funzioni amministra-

tive attinenti alla realizzazione delle opere finanziate.

- La legge 1975 n.34 della Liguria dispone la concessione di contributi a comuni, provincie, comunità montane, nonché alle associazioni di coltivatori diretti per la costituzione e il riattamento di strade vicinali e interpoderali e di acquedotti rurali ricadenti in territori classificati montani e depressi.

- La legge 1975 n.34 del Veneto prevede contributi in conto capitale per miglioramenti fondiari nei territori montani; le domande vanno presentate al presidente della giunta regionale tramite le comunità montane che ne accertano la rispondenza ai piani urbanistici comunali ed al piano di sviluppo e le trasmettono all'ispettorato ripartimentale delle foreste con parere motivato proponendo un ordine di priorità nell'accoglimento delle stesse.

- In tema di agriturismo la legge 1975 n.53 della Campania, "allo scopo di integrare i redditi degli operatori agricoli", dispone che le comunità montane nei territori montani devonò formulare un programma di interventi per le iniziative previste dalla legge stessa che viene approvato dalla giunta, sentita la competente commissione del consiglio; con lo stesso provvedimento vengono accreditate alle comunità le somme necessarie per la realizzazione dei programmi; le comunità, quindi, invieranno un rendiconto annuale unitamente ad una relazione sull'attività svolta e sulle esigenze future; presso ogni comunità è istituito

l'elenco degli operatori agrituristici; l'iscrizione è decisa da una commissione su domanda degli interessati diretta al presidente della comunità montana; agli operatori agrituristici le giunte esecutive delle comunità sono autorizzate a concedere contributi; le comunità possono delimitare zone agrituristiche da valorizzare in modo unitario ed integrato.

-- La legge 1975 n.21 del Veneto dispone che la giunta, sentita la competente commissione consiliare delimita le aree di interesse agrituristico e provvede alla redazione di un apposito registro ove devono essere iscritte le aziende agrituristiche; queste sono destinatarie di benefici; la giunta regionale promuove, inoltre, in collaborazione con i comuni, le comunità montane ed altri enti ed organismi lo sviluppo dell'ospitalità agrituristica.

A P P E N D I C E 4

LE LEGGI REGIONALI ISTITUTIVE DEI COMPRESORI

E' stata prevista l'istituzione dei comprensori nelle seguenti regioni:

a) Friuli-Venezia Giulia

La legge regionale 17 luglio 1972, n.30 prevede che il piano urbanistico regionale consti di tanti piani zonali, quante sono le zone socio-economiche (in base alla legge regionale sugli organi e le procedure di programmazione regionale - art.7, l. reg.27 agosto 1965, n.17 modificato dall'art.4 l.10 agosto 1970, n.35 - tutto il territorio è ripartito, con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta, in zone "sulla base delle caratteristiche socio-economiche e delle prospettive di sviluppo delle varie parti del territorio regionale"). In ciascuna di queste zone è istituito un Comitato zonale di consultazione, composto da Sindaci e da Consiglieri comunali di ogni comune, in numero variabile a seconda degli abitanti.

In sede di definizione del piano zonale ciascuna delle zone socio-economiche va ripartita obbligatoriamente in comprensori urbanistici. Questi ultimi erano già stati previsti dalla legge regionale 9 aprile 1968, n.73 che disponeva la eventuale costituzione in consorzio dei comuni compresi nell'area del comprensorio, in modo da realizzare una pianificazione urbanistica unitaria, sostitutiva della pianificazione urbanistica comunale. Anche nella nuova disciplina si prevede la costituzione nei comprensori di consorzi, questi però sono ora

enti necessari e l'attribuzione ad essi della pianificazione urbanistica è abolitiva di quella già spettante ai comuni.

Quanto alle comunità montane (l.reg.4 maggio 1973, n.29) queste, partecipano alla formazione del piano urbanistico regionale, esprimendo il proprio parere sui progetti di piano zonale, che incidono sul loro territorio e, in modo particolare, sulla determinazione dei comprensori urbanistici ricadenti, anche parzialmente, in tale territorio. Ove l'ambito territoriale di uno dei comprensori urbanistici, coincida con quello su cui opera una comunità montana, questa, con decreto del Presidente della Giunta regionale, è costituita anche in consorzio urbanistico.

b) Provincia di Trento

La Giunta provinciale ha predisposto nel 1970 uno statuto-tipo per gli enti a carattere consorziale che - secondo la legge urbanistica regionale 2 marzo 1964 n.2 - in ciascun comprensorio (delimitato dal piano urbanistico provinciale) devono formare, adottare ed eseguire piani comprensoriali con valore di piano regolatore generale. Nello statuto-tipo si afferma che, al fine di formare, adottare ed eseguire il piano comprensoriale, "il consorzio può promuovere quelle iniziative e attività dirette a favorire la crescita civile ed economica e sociale delle popolazioni, a rafforzare l'unità, il senso di appartenenza e la partecipazione, concorren-

do in tal modo a costruire il comprensorio come comunità con obiettivi propri entro la comunità provinciale ed in conformità alle finalità che il piano urbanistico provinciale intende perseguire attraverso i comprensori". In realtà la struttura del comprensorio (innanzitutto il loro carattere di consorzi volontari) non si presentava con caratteristiche tali da poter assicurare una rispondenza alla prospettiva espressa nello statuto-tipo. La situazione è comunque cambiata con la costituzione delle Comunità montane (l. prov. 7 dicembre 1973, n. 62) che, sono enti "necessari" e nella provincia di Trento corrispondono esattamente ai comprensori.

c) Emilia-Romagna

Il territorio regionale (l. 1975 n. 12) viene ripartito in ambiti comprensoriali per la realizzazione di una politica di riequilibrio socio-economico e territoriale. I comprensori costituiscono le "unità di base della programmazione economica e territoriale". La delimitazione degli ambiti territoriali comprensoriali è effettuata con deliberazione del consiglio regionale, sulla base di proposte formulate dall'amministrazione provinciale, d'intesa con i comuni e le comunità montane, sentite le organizzazioni economiche, sociali e sindacali interessate. La delimitazione è effettuata in base a questi criteri: ciascun comprensorio deve essere individuato "in modo da favorire il processo di riequilibrio tra le diverse zone della regione e all'interno di ognuna di essa e deve com-

prendere una o più aree suscettibili di uno sviluppo integrato coinvolgente settori ed attività produttive diverse"; deve corrispondere alle aree entro le quali si svolge attualmente - o entro le quali si prevede si svolgerà in futuro, in relazione agli obiettivi della programmazione regionale - la maggior parte dei rapporti economici, sociali, culturali della popolazione rispettiva; l'estensione deve essere adeguata a consentire la programmazione e tale da garantire l'effettiva accessibilità delle popolazioni residenti ai fondamentali servizi sociali e alle sedi della vita comunitaria; l'intero territorio di un comune deve appartenere ad un comprensorio; si deve tener conto delle esistenti aggregazioni di enti locali aventi fini generali.

Le deliberazioni territoriali dei comprensori possono essere modificate dal consiglio regionale "ove ciò sia reso necessario da mutamenti oggettivi dei fattori economici e sociali considerati, ovvero da nuove esigenze della programmazione regionale". In corrispondenza ai comprensori vanno costituiti Comitati formati da rappresentanti dei comuni e delle province e definiti "organi di cooperazione sul territorio comprensoriale, della regione, dei comuni e della provincia". Il comitato elegge un presidente e un ufficio di presidenza. In relazione all'istituzione del Comitato comprensoriale è previsto che il Consiglio regionale con proprio atto procederà al trasferimento, ristrutturazione e soppressione di uffici regionali provvedendo altresì in quest'ultimo

caso, al comando del relativo personale presso gli enti delegati. Il Comitato comprensoriale potrà costituire un ufficio di piano per gli adempimenti tecnici ed organizzativi connessi con la formulazione dei piani e programmi-stralcio e per l'attività istruttoria relativa alle funzioni, posto sotto la direzione dell'ufficio di presidenza del comitato stesso. Il Comitato si avvale di personale assegnato dalla regione e di quello eventualmente comandato da comuni e provincie. Il Comitato può proporre in via eccezionale il conferimento di incarichi a tempo determinato per l'assolvimento di funzioni direttive o per lo svolgimento di compiti speciali nonchè avvalersi della collaborazione a titolo professionale, di esperti o di tecnici. Il conferimento degli incarichi e la stipulazione dei contratti possono essere delegati dagli organi della regione al comitato comprensoriale.

Passiamo ora all'esame dei compiti del comitato:

a) predisposizione di progetti o piani per l'organizzazione dei servizi sociali;

b) adozione di un piano territoriale di coordinamento (ex art.5 L.17 agosto 1942, n.1150); approvazione degli strumenti urbanistici dei comuni compresi nell'ambito territoriale del comprensorio e poteri di autorizzazione in materia urbanistica;

c) fissazione di criteri operativi comuni ai vari enti delegati; promozione di consorzi volontari, aziende consortili ed altre forme di cooperazione fra

gli enti locali operanti nel territorio di uno o più comprensori per l'esercizio congiunto e coordinato delle funzioni proprie o delegate; in generale il coordinamento dei piani o degli interventi degli enti operanti nell'ambito del comprensorio. Possono essere attribuite ai comitati quelle funzioni amministrative regionali che per un loro efficace esercizio richiedano di essere svolte ad un livello corrispondente a quello del comprensorio ed a mezzo di uffici e di strumenti tecnici specializzati;

d) coordinamento degli interventi in agricoltura anche in relazione alle esigenze di pianificazione zonale derivanti dall'applicazione delle vigenti direttive della CEE.

Ai piani comprensoriali devono adeguarsi i piani degli enti (e le iniziative e le opere degli stessi anche se non previste nei piani) operanti nel comprensorio; a quest'ultimo devono essere inviati dagli enti i progetti relativi ai piani e agli interventi; qualora tali progetti siano sottoposti al parere, al controllo, all'approvazione e al finanziamento da parte della Regione è fatto obbligo agli enti interessati di allegare, qualora espresso, il parere di conformità al piano comprensoriale formulato dal comitato.

Sono a carico del bilancio della regione le spese per l'istituzione e il funzionamento del comitato comprensoriale. Il finanziamento dei piani comprensoriali

avviene con provvedimenti del consiglio regionale. La regione ai fini della formazione del bilancio preventivo annuale, tiene conto delle priorità fissate nei piani di sviluppo economico e sociale comprensoriale e nei programmi-stralcio annuali presentati dai comitato comprensoriali. Sulla base dei programmi-stralcio la regione procede al riparto dei fondi necessari per l'esercizio delle funzioni attribuite ai comitati comprensoriali e per la realizzazione degli interventi previsti dai piani comprensoriali.

d) Lombardia

La regione Lombardia (l.1975 n.52) istituisce in ciascun ambito territoriale (1) un "organismo comprensoriale" di collaborazione tra regione, province, comuni e comunità montane. Qualora tra gli enti partecipanti ad un organismo comprensoriale sia costituito un consorzio ai fini della programmazione socio-economica e territoriale, ad esso la regione conferisce i compiti dell'organismo comprensoriale e delegherà funzioni amministrative.

L'organismo comprensoriale - formato da rappresentanti dei comuni, della provincia e delle comunità montane - è composto dall'assemblea, dal consiglio direttivo

(1) La legge definisce per la delimitazione dei comprensori criteri simili a quelli della citata legge dell'Emilia-Romagna.

vo e dal presidente. Si avvale di personale messo a disposizione dai comuni e dalle provincie o assegnato dalla regione e può ricorrere a consulenze tecniche e incarichi professionali.

L'organismo comprensoriale ha i seguenti compiti:

- a) partecipa alla programmazione regionale; b) propone il piano territoriale di coordinamento ed il piano socio-economico del comprensorio; c) esprime parere sui piani regionali di settore; d) promuove la costituzione di consorzi tra enti locali per l'esercizio di funzioni proprie o delegate; e) trasmette alla regione, per i provvedimenti di sua competenza relazioni periodiche sullo stato di attuazione dei piani regionali e comprensoriali; f) esercita precise funzioni in materia urbanistica (cfr. L.1975 - n.51 Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico).

Qualora entro il termine previsto l'assemblea comprensoriale non deliberi le proposte del piano socio-economico e relativi piani settoriali comprensoriali, detti piani entro i successivi sei mesi, sono formulati e presentati al consiglio regionale dalla giunta dopo adeguate consultazioni. In coerenza con i piani adottati, gli organismi comprensoriali formulano i programmi pluriennali di interventi e loro stralci-annuali articolati per settori di competenza regionale da trasmettere alla regione. Il bilancio della regione verrà formulato tenendo

conto dei programmi stralcio presentati.

e) Piemonte

La legge 1975 n.41 dispone che la ripartizione del territorio regionale in comprensori da essa stabilita viene verificata ed eventualmente modificata con deliberazione del consiglio regionale, su proposta della giunta, in occasione dell'adozione del piano di sviluppo in rapporto alla sua articolazione ed in considerazione di motivate richieste degli enti locali interessati.

Il comitato comprensoriale - istituito in corrispondenza al comprensorio e formato da rappresentanti dei comuni, della provincia e delle comunità montane - è definito "organismo decentrato della regione". Organi del comitato sono: il consiglio, la giunta ed il presidente. La regione assicura al comitato comprensoriale la disponibilità di personale e uffici (uffici enti locali, IRES, ecc.).

Quanto alla attività il comitato :

a) partecipa alla formazione ed all'aggiornamento del piano regionale di sviluppo; b) provvede alla redazione ed all'aggiornamento del piano di sviluppo comprensoriale e del piano territoriale di coordinamento che vengono approvati dalla regione; c) individua secondo i criteri fissati dalla regione, le aree subcomprensoriali; d) esprime alla giunta regionale il parere sui piani zionali in agricoltura; e) concorre all'attuazione

del piano regionale; f) provvede all'attuazione dei piani comprensoriali in collaborazione con gli enti locali; g) redige annualmente (ai sensi dell'art.75, c.3 dello Statuto) il bilancio consolidato degli enti locali che fanno parte del comprensorio, accompagnato dalla previsione di spesa per l'attuazione annuale del piano comprensoriale.

Il comitato, infine, promuove iniziative: - per realizzare il coordinamento delle attività degli enti operanti nel territorio comprensoriale e per assicurare la conformità dei piani delle comunità montane alla programmazione comprensoriale; - per stimolare la costituzione di consorzi e altre forme di cooperazione tra enti locali anche ai fini dell'esercizio delle funzioni delegate dalla regione agli enti locali.

f) Veneto

Il territorio regionale viene ripartito (l.1975 n.80) in comprensori. Questi possono essere modificati con deliberazione del consiglio regionale, anche su iniziativa di uno degli enti locali interessati, al fine di assicurarne la rispondenza agli obiettivi della programmazione. Agli effetti dell'insediamento dei "consigli di comprensorio" la delimitazione effettuata dalla legge diventa operativa nel solo caso in cui siano stati nominati dagli enti interessati almeno i 3/4 dei rappresentanti previsti per ciascun consiglio. Nel caso di mancato insediamento la provincia ne dà notizia al consiglio re-

gionale il quale provvede alla consultazione degli enti locali interessati anche ai fini della modifica degli ambiti comprensoriali.

In ogni comprensorio è istituito un consiglio formato da rappresentanti dei comuni, comunità montane e provincie.

Il consiglio di comprensorio per lo svolgimento delle sue attività deve avvalersi di personale assegnato dalla regione o comandato dagli enti locali interessati. Può avvalersi degli uffici della regione e degli enti locali. Può attribuire incarichi professionali a tempo determinato per la predisposizione dei progetti di piani e di studi.

Quanto alla attività, il consiglio : a) partecipa con proprie proposte alla programmazione regionale (la consultazione dei consigli è obbligatoria); b) esprime parere sui programmi regionali di settore; c) redige ed adotta piani comprensoriali; d) esercita precise funzioni in materia urbanistica; e) promuove strutture consorziali e altre forme di aggregazione tra enti locali per l'esercizio di funzioni delegate dalla regione o proprie degli enti locali; f) coordina l'esercizio delle funzioni delegate (deve essere consultato dalla regione in sede di predisposizione delle singole leggi di delega); collabora con la giunta regionale per assicurare la corretta applicazione dei criteri direttivi stabiliti dalle singole leggi regionali di delega; i programmi e i rendiconti adottati dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni regionali delegate sono trasmessi alla regione e al consiglio di comprensorio che dovrà esprimere il

proprio motivato parere in merito formulando proposte).

Il piano comprensoriale comprende una relazione programmatica che stabilisce gli indirizzi economici e sociali del comprensorio ed un piano urbanistico. E' redatto secondo le indicazioni del piano di sviluppo economico sociale regionale e del piano territoriale di coordinamento (art.2 l.reg.1973 - n.27).

La giunta regionale esercita i poteri di iniziativa e di vigilanza in ordine alle funzioni del comprensorio (funzioni urbanistiche), predisponendo annualmente i relativi criteri direttivi, le condizioni e le modalità di esercizio. In caso di inerzia o violazione di criteri da parte del consiglio comprensoriale la giunta provvede a fissare un termine oltre il quale provvede direttamente disponendo eventualmente, sentiti gli enti locali interessati, lo scioglimento del consiglio.

g) Umbria

Il piano urbanistico territoriale-regionale - secondo la legge 1975 n.40 - è vincolante per la pianificazione subordinata e per gli interventi pubblici che incidono sull'assetto del territorio. In via eccezionale e per il raggiungimento di speciali obiettivi può disporsi che le previsioni in esso intervenute riguardo ad oggetti espressamente indicati, siano vincolanti per qualsiasi soggetto sia pubblico o privato.

Il territorio regionale è diviso in comprensori. La regione favorisce la costituzione di consorzi tra co-

muni. Ai comuni di ciascun comprensorio i quali provvedono a costituirsi in consorzio sono erogati contributi (purchè lo statuto consortile sia in armonia con i criteri stabiliti con deliberazione dal consiglio regionale). I contributi vengono erogati dalla giunta in base ad un piano di riparto approvato dal consiglio regionale tenuto conto della consistenza demografica, estensione territoriale, situazione economica.

Il piano urbanistico comprensoriale sostituisce i piani regolatori generali e intercomunali, i programmi di fabbricazione, i piani territoriali paesistici ed altri strumenti urbanistici generali previsti a livello comunale ed intercomunale dalle leggi vigenti. Contiene tra l'altro: le destinazioni d'uso delle varie zone (vincoli). I piani urbanistici comprensoriali vengono attuati mediante piani particolareggiati, alla cui formazione provvedono i comuni (i piani particolareggiati possono però in certi casi essere anche di iniziativa comprensoriale o regionale).

Sono previste deleghe di funzioni ai consorzi in materia di urbanistica e interventi sostitutivi della giunta regionale quando il comune o il consorzio non eseguono in tempo utile gli adempimenti preordinati alla formazione degli strumenti urbanistici.

h) Lazio

E' prevista dalla legge 1975 n.71 la ripartizione del territorio in "comprensori economico-urbanistici".

La regione promuove la costituzione di consorzi tra i comuni, le provincie e le comunità montane ricompresi nell'ambito comprensoriale. Nell'assegnazione di contributi per il finanziamento di opere pubbliche e nella programmazione dei propri interventi diretti la regione dovrà favorire, direttamente o attraverso gli organi consortili, i comuni che abbiano aderito alla costituzione dei consorzi per la gestione dei "comprensori economico-urbanistici".

I consorzi sono costituiti con decreto del presidente della giunta regionale su conforme delibera del consiglio regionale. L'assemblea del consorzio adotta il relativo statuto che è approvato con delibera del consiglio regionale. Lo statuto deve disciplinare tra l'altro la struttura degli uffici, la partecipazione, ecc.

Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della delibera consiliare di "azzonamento" dei comprensori, i comuni, le provincie e le comunità montane possono presentare motivate proposte di variazione dei predetti comprensori. Successivamente alla delibera, ulteriori variazioni possono essere adottate con legge regionale sentiti gli enti consorziati interessati, in caso di istituzione di nuovi comuni o di variazione delle circoscrizioni dei comuni esistenti o qualora siano intervenute sensibili modificazioni della struttura socio-economica del territorio.

Organi del consorzio sono l'assemblea, il consiglio direttivo, il presidente. Il personale del consorzio è

formato da dipendenti comandati dalla regione e dagli altri enti locali territoriali consorziati. Il consorzio potrà conferire incarichi di lavoro o di consulenza tecnica, esclusivamente a tempo determinato per specifiche attività specializzate per le quali non abbia comprovata disponibilità di personale idoneo.

I consorzi promuovono la partecipazione degli enti locali alla formazione e alla gestione delle scelte regionali in materia di pianificazione, anche settoriale. I consorzi sono soggetti di delega di funzioni regionali in materia di programmazione economico-sociale e di pianificazione territoriale e urbanistica. Possono esercitare funzioni dei comuni, delle provincie e delle comunità montane ove questi deliberino in tal senso. Coordinano con la regione l'esercizio di funzioni delegate dalla stessa ai singoli comuni. Promuovono l'aggregazione tra comuni e la formazione di consorzi per la gestione di piani di settore e di servizi sociali. Possono svolgere altre funzioni amministrative regionali quando ne siano delegati da leggi regionali e quando la regione decida di avvalersi degli uffici consortili.

Spetta all'assemblea del consorzio: a) adozione del piano urbanistico comprensoriale; b) adozione del progetto di programma economico-sociale del comprensorio; c) adozione di ogni altro piano di settore relativo ai servizi di competenza; d) l'esecuzione e la manutenzione delle opere pubbliche e delle infrastrutture di carattere comprensoriale; e) precise funzioni in materia

urbanistica (cfr. l.1975 - n.74 - Norme per la delega ai comprensori economici urbanistici dell'esercizio di funzioni in materia urbanistica e per l'approvazione dei piani urbanistici d'esecuzione).

Nel bilancio regionale è istituito un apposito capitolo: contributo della regione alle spese sostenute dai consorzi per la gestione dei servizi affidati, per il funzionamento degli uffici, per l'attività di studio e ricerca ai fini della pianificazione. La concessione dei contributi è disposta dal presidente della giunta in base ad un piano di riparto predisposto dalla giunta e approvato dal consiglio regionale.

i) Toscana

Il territorio regionale viene suddiviso (d.d.l. n.277/1974) in zone economiche di programma. La delimitazione della zona, anche su richiesta di qualsiasi comune interessato, può essere variata con deliberazione del consiglio regionale sentiti i comuni, le comunità montane, le provincie interessate.

In ciascuna zona sono costituiti comitati comprensoriali tra comuni, provincie, comunità montane. I comitati sono "organi della programmazione regionale"(alla quale "assicurano un carattere democratico mediante la partecipazione degli enti locali e l'autonomo apporto delle organizzazioni sindacali e delle altre formazioni sociali").

Organi esecutivi del comitato sono il presidente e

la giunta. Il comitato si avvale esclusivamente del personale regionale o comandato dagli enti partecipanti d'intesa con la regione, nonché della eventuale collaborazione a titolo professionale di esperti e di tecnici.

Qualora la "zona economica di programma" coincida con la "zona omogenea" le funzioni di comitato comprensoriale sono esercitate dalla Comunità montana. Se la "zona economica" coincide con due o più zone omogenee, le funzioni di comitato comprensoriale sono esercitate dalle comunità d'intesa tra loro. Qualora l'ambito della zona omogenea scavalchi i confini di due o più zone economiche di programma, il consiglio della Comunità elegge i propri rappresentanti solo nel comitato comprensoriale corrispondente alla zona economica nel cui ambito è ricompresa la parte prevalente del suo territorio.

I compiti dei comitati comprensoriali sono : a) partecipare alla programmazione regionale; b) programmazione della "zona economica"; c) coordinare le funzioni delegate ad enti locali; d) relazione annuale sui problemi e gli interventi nella zona; e) promuovere la costituzione di consorzi e altre forme di aggregazione tra comuni e tra comuni e province per l'esercizio delle funzioni regionali delegate.

B I B L I O G R A F I A

A) ASPETTI GENERALI DELL'INTERVENTO PUBBLICO NEI TERRI-
TORI MONTANI

- CASSESE S. Aspetti giuridici della legislazione sulla montagna, in "L'esodo e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea", Milano 1966, pp.183 e ss.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELLA ECONOMIA E DEL LAVORO Osservazioni e proposte sui problemi della montagna, Roma, 1968
- DESIDERI C. Montagna (Legislazione e amministrazione) ^{www} "Enciclopedia del diritto"
- FRASSOLDATI C. La nozione giuridica di territorio montano e i suoi effetti, in "Italia forestale e montana", Firenze 14, 1959.
L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia, Firenze, 1960.
- MARTINENGO E. Montagna oggi e domani, Torino, 1968.
- MINISTERO DELL'AGRI-
COLTURA E FORESTE Commissione di studio per l'aggiornamento e il coordinamento delle leggi relative ai territori montani, relazione conclusiva, 1967.
- MURA A. Ordinamento forestale e problemi montani, Milano, 1973.
- PEREZ R. Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura, Milano, 1971
- PIAZZONI G. Economia montana: la nuova legislazione nazionale e regionale, Bologna, 1974.

B) L'ESPERIENZA DEI CONSIGLI DI VALLE

- AA.VV. Atti del Convegno nazionale dei Consigli di Valle, Torino, giugno, 1963.
- BENVENUTI F. Natura giuridica e struttura della Comunità montana, in "Corriere amministrativo", 1960, n.4.
- CERVATI G. Consiglio di Valle, comunità montana, in "Enc. del diritto".
- PASTORI G. Gli enti comunitari, "archivio ISAP", 1962.

C) STRUTTURA E ATTIVITA' DELLA COMUNITA' MONTANA

- BELTRAME C. Un nuovo modello di Governo: le comunità montane, in "Esperienze amministrative", n.2, 1973.
- CAFIERO S. Le zone montane nella politica per il Mezzogiorno, in "Il Montanaro d'Italia", n.3-4, 1974.
- CALIFANO E. La comunità montana ente locale intermedio?, "Il Montanaro d'Italia", n.6, 1973.
- CASSEGE S. Crisi dei poteri locali e comunità montane, in "Le comunità montane, Quaderni regionali" (FORMEZ) Napoli, 1974.
- CONSIGLIO G. Legge nazionale e legge regionali siciliane per lo sviluppo della montagna, in "Rivista di diritto agrario", n.1, 1974.
- DENTE B. Le comunità montane come enti rappresentativi di secondo grado e come strumento di riassetto del potere locale, in "Le comunità montane, Quaderni regionali" (FORMEZ), Napoli, 1974.

- GAVAZZENI U. Natura giuridica delle comunità montane, in "Il Montanaro d'Italia", n.1, 1974.
- GRASSI E., MERUSI F. La comunità montana nel quadro delle autonomie locali, in "Il Comune democratico", 1974, n.4-5.
- MERUSI F. Verso la ricomposizione dei poteri locali: la comunità montana; "Economia pubblica", aprile 1974 n.4.
- NARESE G. Aspetti finanziari delle comunità montane, in "Il Comune democratico" n.4-5, 1974.
- PIZZI A. Comunità montana e controllo regionale, in "Rivista di diritto agrario" n.1, 1974.
- POTOTSCHINIG V. Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali, in "Relazione Assemblea Nazionale UNCEM", Riva del Garda, 7/9 dic.1973, suppl. a "Il Montanaro d'Italia", 11/12, 1973.
- SERRANI D. La nuova legislazione sulla montagna e le leggi regionali di attuazione, in "Le comunità montane, Quaderni regionali" (FORMEZ), Napoli, 1974.
- TARULLI A. Rappresentanza delle minoranze nelle comunità montane della Lombardia, in "Il Montanaro d'Italia", n.3/4; 1974.

D) PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI

- CARETTI P. Comunità montana e urbanistica, in "Il Comune democratico" n.4-5, 1974.
- CHELI E., MAUCERI C. Comunità montane e vincoli forestali, in "Il comune democratico", n.4-5, 1974.

- CONZATTI A. Le comunità montane quali soggetti della programmazione, "Le regioni", 1973, 4-5, p.939.
- DELL'ANGELO G.G. Considerazioni in vista di una nuova legge per la montagna, "Annuario della agricoltura italiana", vol.XXII, 1968, Roma, 1969.
- Comunità montane ed aree interne del Mezzogiorno, in "Il Montanaro d'Italia" n.10, 1973.
- Le procedure di programmazione per la montagna, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n.1, 1972.
- Il piano di sviluppo economico e sociale della comunità montana, in "Il Montanaro d'Italia" n.10, 1972.
- Interventi all'incontro organizzato dalla Federazione Nazionale Dottori in Scienze agrarie sul tema "La nuova legge per lo sviluppo sociale ed economico della montagna", Roma 1972 , Quaderno n.21.
- La Comunità montana, in "Nord e Sud", n.149, 1972.
- DESIDERI C. I territori montani tra stato e regioni, in "Economia pubblica", 1975, 10.
- GIUNTA REGIONALE DELLA LOMBARDIA Considerazioni e proposte per l'elaborazione dei piani di sviluppo delle comunità montane, aprile, 1973.
- GIUNTA REGIONALE DELLA TOSCANA Convegno sulle comunità montane, promosso dalla Regione Toscana, relazione introduttiva, Firenze, marzo, 1974, in "Il comune democratico", 1974, n.4-5.
- MERLINI S. Le comunità montane nella programmazione economica, in "Il comune democratico" n.4-5, 1974.

- PREDIERI A. La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine, in "Il Montanaro d'Italia" n.8-9, 1970.
- REGIONE ABRUZZO
GIUNTA REGIONALE Bozza di documento sugli indirizzi della programmazione, dicembre 1972.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA
MAGNA Linee per una politica di sviluppo della montagna, documento per la Conferenza regionale sulla Montagna, 22/23 giugno 1973.
- REGIONE
EMILIA-ROMAGNA Progetto di programmazione degli interventi regionali; "Periodico di informazione del Consiglio regionale", 1973, n.3.
- REGIONE
EMILIA-ROMAGNA Metodologia per l'elaborazione dei piani comprensoriali, 1975.
- REGIONE MARCHE
UFFICIO PROGRAMMA Rapporto sulla programmazione regionale, dicembre, 1971.
- REGIONE TOSCANA
GIUNTA REGIONALE Linee del programma regionale di sviluppo economico, marzo 1973.
- REGIONE TOSCANA Proposta di programma zoeconomico, giugno, 1974.
- REGIONE UMBRIA Proposta di piano regionale di sviluppo (1973/75), in Bollettino ufficiale, 1973, n.12.
- REGIONE UMBRIA Studi sul Piano regionale di sviluppo, documentazione elaborata dal CRURLS, Supplemento al n.2 di "Quaderni Regione dell'Umbria", 1972.
- ROSSI DORIA M. Considerazioni sull'avvenire della montagna meridionale, in "La bonifica" 11/12, 1968.

F) RAPPORTI TRA COMUNITA' MONTANA, CONSORZI DI BONIFICA
ENTI DI SVILUPPO

- AA.VV. Atti del XXIV Congresso nazionale delle bonifiche, per una politica del territorio, Firenze, 1970, Bologna 1971
- DELL'ANGELO G.G. I piani zionali e l'azione dell'Ente di sviluppo agricolo nei territori montani in "Le regioni, le Comunità montane e gli Enti di sviluppo agricolo per una azione programmata di organizzazione e sviluppo della montagna", Roma 1972.
- MORBIDELLI G.
RAGAZZINI A. Comunità montane e consorzi di bonifica in "Il comune democratico", n.4/5, 1974.
- PEREZ R. Rettifiche sui consorzi di bonifica, "Le regioni", 1973, n.3.
- VALDELLI L. ConSORZI di bonifica: un progetto di legge della giunta dell'Emilia-Romagna, "Le regioni", 1974, n.1.

Uffici di vendita

Belgique - België

Moniteur belge - Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 -
Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles - 1000 Brussel
Tél. (02) 512 00 26
CCP 000-2005502-27 -
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôt - Agentschap
Librairie européenne -
Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244 - Wetstraat 244
1040 Bruxelles - 1040 Brussel

Danmark

J. H. Schultz - Boghandel
Møntergade 19
1116 København K
Tel. 14 11 95

BR Deutschland

Verlag Bundesanzeiger
5 Köln 1 - Breite Straße - Postfach 108 006
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber - Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

France

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
Journal officiel
26, rue Desaix
75 732 Paris - Cedex 15
Tél. (1) 578 61 39 - CCP Paris 23-96

Ireland

Stationery Office
Beggars Bush
Dublin 4
Tel. 68 84 33

Italia

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma Tel. (6) 85 08
Telex 62008
CCP 1/2640

Agenzie

00187 Roma — Via XX Settembre
(Palazzo Ministero
del tesoro)
20121 Milano — Galleria
Vittorio Emanuele 3
Tel. 80 64 06

Grand-Duché de Luxembourg

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
5, rue du Commerce
Boite postale 1003 — Luxembourg
Tél. 49 00 81 — CCP 191 90
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat, s-Gravenhage
Tel. (070) 81 45 11
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H M Stationery Office
P O Box 569
London SE1 9NH
Tel. (01)928 6977, ext. 365
National Giro Account 582-1002

United States of America

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C. 20 037
Tel. (202) 872 8360

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
Tél. 31 89 50
CCP 12-236 Genève

Sverige

Libreria C E Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

España

Librería Mundí-Prensa
Castelló 37
Madrid 1
Tel. 275 46 55

Altri Paesi

*Ufficio delle pubblicazioni ufficiali
delle Comunità europee*
5, rue du Commerce
Boite postale 1003 — Luxembourg
Tél. 49 00 81 — CCP 191-90
Compte courant bancaire
BIL 8-109/6003/300

8861

• FB 175,- DKr. 27,50 DM 12,- FF 21,- Lit. 3200 Fl. 12,10 £ 2,10 \$ 5.-

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE
Boîte postale 1003 - Luxembourg

7165/11