

Per esempio, se vi è un censimento preciso degli edifici e una modalità concertativa che definisca con precisione — e non con aleatorietà — i meccanismi di recupero, a quel punto, anche le preoccupazioni rispetto al mantenimento di più livelli di controllo per evitare il depauperamento del patrimonio ambientale architettonico complessivo vengono meno.

Per cui, il tema della formazione del piano del parco, che molto spesso viene confinato alle discussioni filosofiche, dovrebbe essere assolutamente centrale e oggetto di un forte approfondimento perché da quello discende, a mio avviso, anche la possibilità di « sburocratizzare » il sistema attuale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti all'audizione odierna. Autorizzo la pubblicazione, in calce al resoconto stenografico, della documentazione consegnata dai rappresentanti dell'UNCCEM. Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 29 novembre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T O

Documento consegnato dai rappresentanti dell'UNCCEM.



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

**Audizione presso la Commissione Ambiente
della Camera dei Deputati**

Roma, 6 novembre 2002

DOCUMENTO UNCEM

Ci sono due importanti circostanze che caratterizzano il momento contingente nel nostro Paese ed in particolare per i territori di montagna, contraddistinti dalla presenza di amministrazioni locali di piccole dimensioni e dalla diffusione di aree nazionali e regionali destinate a parco e area protetta: **l'Anno Internazionale delle Montagne 2002**, che si avvia a conclusione, e la **riforma costituzionale del titolo V** che rivoluziona l'assetto ordinamentale regionale e locale in chiave federalista.

Iniziamo dalla prima.

Come è noto, il 2002 è stato dichiarato dall'ONU Anno Internazionale delle Montagne.

Tale favorevole circostanza ha offerto una opportunità unica per inserire le questioni montane ai primi posti nelle priorità mondiali e per assicurare una migliore qualità della vita ed uno sviluppo sostenibile a favore di milioni di persone che vivono nelle zone di montagna.

In Italia, in particolare, la montagna rappresenta il 54% dell'intero Paese, nel quale vive e lavora quasi il 20% della popolazione nazionale.

Gli Stati Generali della Montagna, organizzati dall'UNCEM a Torino dal 27 al 29 settembre 2001 quale prima tra le manifestazioni previste per l'AIM 2002, hanno prodotto un primo confronto di riflessioni culturali, politiche ed economiche di tutta la società civile, che ha trovato un ulteriore momento di approfondimento nell'Assemblea nazionale degli amministratori della montagna di Torino, dal 10 al 12 ottobre scorso.

Riteniamo che le conclusioni degli Stati Generali della Montagna debbano essere travasate all'interno della tematica sulla gestione amministrativa degli Enti Parco Nazionale, partendo da alcuni punti di principio fondamentali:

- 1) la gestione diretta del territorio secondo il principio della sussidiarietà, e quindi anche delle risorse ambientali da parte degli Enti locali montani, Comuni e Comunità montane, legittimi rappresentanti dei diritti e delle istanze della popolazione di montagna;
- 2) la definizione di un modello di sviluppo avviato e sostenuto fino al medio periodo da una nuova politica di investimenti dello Stato e delle Regioni, a fronte di quella funzione sociale pubblica che la montagna, grazie soprattutto alle proprie risorse ambientali, svolge a beneficio della intera comunità;
- 3) la autonomia di gestione, nel pieno rispetto dei principi di carattere generale dettati secondo le rispettive competenze dallo Stato e dalle Regioni, degli Enti locali nei vari settori strategici dello sviluppo sostenibile, al fine di raggiungere gli obiettivi evidenziati;
- 4) il raggiungimento, nel lungo periodo, dell'obiettivo di accrescimento di valore del patrimonio ambientale consentirà di generare la capacità di autofinanziamento della montagna, ovvero la montagna potrà uscire dalla attuale logica di territorio da assistere e disporrà dei mezzi economici endogeni necessari a garantire la tutela di quelle risorse naturali, sulla valorizzazione delle quali è costruito il modello di sviluppo.

Il percorso progettuale del quale l'UNCCEM si sta facendo interprete si sintetizza nello slogan *“la montagna: da area depressa a risorsa, da risorsa a mercato”*. Occorre pertanto attrezzare gli Enti Parco ad essere adeguati alla concretizzazione di questo principio.

In tal senso, l'UNCCEM condivide le osservazioni contenute nell'indagine conoscitiva: gli Enti Parco nazionali sono affetti oggi da una palese difficoltà a sviluppare una capacità di spesa delle risorse esistenti, e le giacenze di cassa significative (macroscopicamente elevate rispetto all'esiguità dei fondi messi a disposizione per le Comunità Montane, che al contrario possiedono un'elevatissima capacità di impiego e di spesa delle risorse attribuite loro da Stato e Regioni) sono l'evidenza di una sostanziale inadeguatezza dei metodi di gestione amministrativa degli Enti Parco.

A nostro avviso due sono gli elementi che concorrono al determinarsi di un simile fenomeno:

- 1 - il grado di efficienza ed efficacia del personale politico
- 2- i meccanismi di regolazione della spesa

Per quanto attiene alla prima voce, l'attuale meccanismo di designazione dei Presidenti degli Enti Parco e di buona parte dei componenti del Consiglio Direttivo attribuisce al livello centrale e regionale una notevole discrezionalità, che è stata sin qui esercitata attingendo per lo più a componenti della cosiddetta "società civile" in luogo della platea degli amministratori pubblici.

Ciò ha consentito degli evidenti benefici effetti, coinvolgendo nella gestione soggetti con ottiche differenti che in una logica di pluralismo e di integrazione hanno allargato le competenze interne alla sfera degli Enti Parco. Ma ha anche portato con sé la necessità di un necessario periodo di "apprendistato" amministrativo e di formazione alla elaborazione di una autentica politica partecipata, premessa prima per la efficiente capacità di spesa.

Non necessariamente, infatti, autorevoli esperienze professionali e scientifiche si traducono sic et simpliciter in capacità politica, amministrativa e gestionale.

A ciò si aggiunga anche, per gli Enti Parco di "recente" costituzione, la difficoltà completare l'organico interno, e soprattutto a sbloccare le nomine delle figure dirigenziali e dei Direttori in particolari, essendosi verificata in alcuni casi l'impossibilità a nominare tali soggetti a causa del contenzioso connesso con l'albo dei direttori di Parco, circostanza alla quale porre mano con celerità e raziocinio.

Da ultimo vi è da registrare anche la tendenza fortemente accentratrice che si manifesta in alcuni Presidenti di Parco, che tendono ad avocare a sé ogni competenza (sia politica che gestionale) in virtù della loro nomina ministeriale, senza considerare in ogni caso la necessità del rispetto del principio di sussidiarietà che costituisce anche la premessa per la creazione di un contesto territoriale di condivisione delle scelte e quindi, in ultima analisi, di capacità di spesa in termini di efficienza ed efficacia.

Un maggiore coinvolgimento del comparto degli amministratori (Sindaci e Presidenti delle Comunità Montane) nella gestione degli

Enti Parco potrebbe costituire -alla luce dell'esperienza acquisita alla guida dei rispettivi Enti Locali- di per sé una garanzia di ricorso ad un personale politico di provata esperienza, oltre che rispettare le indicazioni di principio sopra enunciate e le conseguenze della riforma costituzionale.

Per quanto riguarda i meccanismi gestionali, va sottolineato come il modello dell'Ente Parco nazionale delineato dalla legge 394 non appare più consono ad un Ente con un forte ancoraggio territoriale, e al quale il territorio guarda come ad un autentico motore di sviluppo durevole, sostenibile ed eco-compatibile. Regole contabili atte a Enti strumentali dei ministeri (quali Inps e Inail) non possono essere applicate da un Ente che deve rispondere con agilità e prontezza alle sollecitazioni locali. Inoltre, risulta incompatibile con tale aspirazione in tipo di controllo degli atti esercitato dal Ministero dell'Ambiente. L'UNCEM ritiene che l'indirizzo e il controllo degli atti degli Enti Parco potrebbe essere esercitato dal Ministero solo su alcuni tipi di atto, di portata generale e di indirizzo complessivo.

Soccorre, in tal senso, l'esperienza delle Camere di Commercio che da quando hanno ottenuto un simile status dal Ministero delle Attività Produttive hanno indubbiamente guadagnato in snellezza gestionale e velocità operativa.

Al tempo stesso, il regolamento di contabilità che gli Enti Parco scelgono, ispirato da un fac simile dettato dal Ministero dell'Ambiente, risulta non adeguato alle reali risorse economiche destinate agli Enti ed alle risorse umane ragionevolmente presenti in ogni Parco, ma eccessivamente cavilloso e pesante e tale da attribuire al collegio dei revisori poteri di indirizzo e di determinazione delle scelte che debbono invece appartenere alla sfera politica.

La recente riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda, per quanto specificamente attiene alle zone montane e al ruolo degli enti locali della montagna, Comuni e Comunità montane, è il contesto nel quale collocare le trasformazioni e le riforme della materia gestionale degli Enti Parco.

L'attribuzione ai Comuni, in primo luogo, dell'esercizio di tutte le funzioni amministrative e il ruolo sussidiario in tal senso svolto dalle

Comunità Montane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabili dal nuovo articolo 118 della Costituzione sono i nuovi capisaldi ai quali ancorare una gestione degli Enti Parco meno piramidale e più poliarchica, meno verticistica e più sussidiaria, meno autoreferenziale e più concertativa..

La 394 è stata una legge utile e positiva. E per il tempo nel quale è stata definita, dopo anni di dibattito dentro e fuori dal Parlamento, anche una legge positivamente innovativa.

Sembrano ormai superate le polemiche, anche aspre, e le diffidenze che in passato hanno contraddistinto l'approccio delle popolazioni al tema dei Parchi.

Le organizzazioni ambientalistiche da parte loro hanno ormai inteso che la presenza umana nell'area del Parco - e soprattutto di una popolazione attiva nell'agricoltura, nell'attività connessa al bosco, in un turismo compatibile, nell'artigianato, - è un fatto positivo e non negativo.

Anche le comunità locali, oltre agli Enti locali, cioè le popolazioni, hanno acquisito una diversa cultura ed un diverso atteggiamento nei confronti del Parco. Il Parco è certamente dello Stato, della Regione o della Istituzione che lo ha promosso, ma è soprattutto di chi in quelle zone - e mi riferisco ovviamente per la mia parte alle zone montane - vive e lavora e avendo da sempre una cultura legata al territorio ed alla sua gestione, al suo utilizzo e alla sua tutela, è portato a sentire il Parco come proprio.

Va quindi continuata ed incentivata ogni azione che tenda a coinvolgere le popolazioni col Parco, certamente sotto il profilo dell'interesse economico, del lavoro, del reddito, questo è ovvio. Ma **soprattutto va incentivata e continuata ogni azione che tenda a riconoscere, valorizzare, rispettare, assumere la cultura locale**, perché così salderemo la cultura delle popolazioni locali con l'interesse della tutela ambientale e della tutela del Parco. La tutela dell'ambiente ci appartiene naturalmente, perché quello è il nostro ambiente; noi ci viviamo e vogliamo viverci e vogliamo avere un ambiente che sia consono ad una adeguata qualità della vita.

Sui parchi e sulle aree protette le visioni degli amministratori locali e degli ambientalisti, tanto più oggi, debbono convergere verso un ambiente sano e tutelato, non come riserva indiana ma come *habitat* di eccellenza che necessita di cura, manutenzione, controllo di presenza attiva agroforestale,

artigianale, turistica, in modo da mantenere la popolazione e di assicurarne possibilità di fruizione dall'esterno.

In questa prospettiva, è senz'altro positiva e ben accolta la crescente istituzione di nuovi Parchi e aree protette, in particolare in area montana.

La riforma dell'ordinamento locale di cui al testo unico n. 267/2000 ha riconfermato e valorizzato il ruolo della Comunità montana, sia come soggetto di programmazione e sviluppo di tali territori, che come istituzione dotata di ampia autonomia statutaria preposta all'esercizio associato per conto dei Comuni di servizi e funzioni. Si è quindi ulteriormente accentuata la naturale vocazione della Comunità montana a cooperare e "fare sistema" con il Comune. D'altro canto è sempre più importante sviluppare adeguate forme collaborazione con gli altri Enti presenti nel territorio, primi fra tutti i Parchi, in relazione all'esigenza di valorizzare il metodo della pianificazione e della programmazione, che investe tutti i soggetti di scala sovracomunale.

E' proprio di questi anni l'importante iniziativa che ha visto insieme Province, Parchi e Comunità montane nell'applicazione del Progetto APE (Appennino Parco d'Europa), patrocinato dal Ministero dell'Ambiente e da alcune Regioni, con una visione certamente non vincolistica ma aperta a tutte le potenzialità dello sviluppo ecocompatibile, nel rispetto delle esigenze di tutela e di quelle che intendono promuovere la sollecitazione virtuosa di ogni risorsa presente, umana e materiale.

A tale proposito, rilanciamo la necessità della istituzionalizzazione della cabina di regia interistituzionale Ministero dell'Ambiente-Regioni- UPI-UNCHEM-Federparchi per la prosecuzione del Progetto APE e la concretizzazione delle successive annualità, come autentico modello di politica di sviluppo durevole e sostenibile.

Amministratori locali e Parchi, quindi, devono essere protagonisti. Debbono avere adeguate capacità di incidere.

La Convenzione per le Alpi ne è un esempio: ove affidata, come originariamente previsto nel disegno di legge di ratifica, ad una agenzia dipendente esclusivamente dal Ministero dell'Ambiente senza il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali, si bloccherà inevitabilmente nella fase applicativa. La presenza forte di Regioni e Autonomie locali ne può garantire meglio una esecuzione più agevole e concertata.

Sul piano nazionale, L'UNCHEM è impegnata a stimolare governo e parlamento per l'attualizzazione della vigente legge n. 97/94 con un nuovo provvedimento normativo sulla montagna, inserendo in esso i necessari meccanismi per tradurre in mercato, occupazione e capacità reddituale per gli abitanti della montagna le risorse montane, ad iniziare dalla risorsa acqua (che deve garantire il ritorno del suo valore aggiunto ai territori produttori) e alle forme di compensazione per l'utilizzo del territorio montano per infrastrutture funzionali al benessere nazionale ed internazionale. Tali principi debbono trovare cittadinanza nel ventilato processo di riforma degli Enti Parco.

In relazione alle tematiche più propriamente economiche, occorre agire per affermare una nuova concezione del sistema montano, quale depositario di molteplici risorse funzionali indispensabili alla crescita economica della nazione intera, inclusa naturalmente la rete delle Aree naturali protette. Oggi la montagna si connota come un sistema integrato di risorse economiche e competenze imprenditoriali e tecniche, cui si aggiunge la capacità di gestione a livello locale degli aspetti finanziari, soprattutto valorizzando le risorse interne. A ciò si aggiunge la capacità umana di creare processi di utilizzo, forzando l'elemento naturale ai fini produttivi e, contemporaneamente, imparando a convivere con esso; capacità imprenditoriale di creare sistemi produttivi che, da forme elementari, si evolvono verso percorsi di tecnologia.

Il sistema imprenditoriale delle aree montane, inoltre, rappresenta un vero e proprio giacimento di saper fare, saper creare, saper valorizzare la storia e la cultura italiana. Questa sedimentazione imprenditoriale si propone come spazio di trasmissione intergenerazionale di valori verso i giovani, in grado di condurli a costruire nuove dinamiche di impresa partendo dalla propria e dalla storia comune.

Per quanto concerne il versante ambiente e risorse, il modello di sviluppo sostenibile è fondato sulla presenza dell'uomo in montagna, quale prima risorsa ed unica reale possibilità di presidio e gestione del territorio montano, elemento chiave per attivare tutte le attività economiche legate alla valorizzazione ed alla tutela delle risorse ambientali.

Gli Amministratori di montagna sono perfettamente consapevoli delle responsabilità che assumono nei confronti del Paese quando rivendicano la propria capacità di gestione del territorio, sulla base di una conoscenza di processo millenaria.

La gente di montagna, che ha saputo convivere per secoli con i mutamenti della storia, preservando e consegnando alla nostra generazione un patrimonio unico in termini di democrazia, relazioni, cultura, economia, ambiente, è pronta per gestire le proprie risorse, per migliorare la propria qualità della vita e quella di tutti i cittadini italiani, per riconsegnare quelle risorse alle generazioni future.

