

## **LA NUOVA LEGGE SULLA MONTAGNA E LE PROSPETTIVE DEL TURISMO CULTURALE**

*di Luigi Franzinelli<sup>1</sup>*

Voglio iniziare questa breve relazione sulla legge n° 97 del 1994 con una prima considerazione di carattere generale riguardante il sistema programmatico pubblico in generale per avanzare una provocazione: proviamo a far programmare lo sviluppo economico, sociale, culturale a nuovi soggetti locali, pubblici e privati, raccogliamo il risultato e poi demandiamo le necessarie sintesi alle istanze centralistiche, parlamentari e ministeriali.

L'attuale sistema di programmazione pubblica risente infatti ancora largamente della sua impostazione centralistica e scarsamente partecipativa. Ciò risulta evidente anche nella legge 97 sulla montagna che stiamo discutendo.

Non solo tutto parte dal centro per irradiarsi nella periferia in maniera imperativa o quasi, ma i soggetti della programmazione generale e centralistica sono sempre soggetti pubblici e raramente questi si avvalgono della diretta partecipazione degli altri soggetti sociali locali pubblici e privati.

Occorre superare questo tipo di impostazione della programmazione e della pianificazione nato negli anni '60 con le famose leggi sul bilancio dell' allora Ministro Giolitti e impostare un nuovo sistema che parta dal basso e dalla periferia, non solo, ma che coinvolga "direttamente" tutti gli attori sociali interessati.

Un primo elemento della legge che mi sembra importante, per quanto riguarda le sottolineature che si facevano rispetto ai fondi, è che comunque le regioni che riceveranno la suddivisione del fondo nazionale della montagna, dovranno provvedere, con proprie leggi ordinarie, a definire, a loro volta, dei criteri di suddivisione del fondo regionale assegnato centralisticamente dallo Stato, all'interno del territorio.

C'è quindi un recupero della potestà legislativa regionale e locale rispetto alla divisione ulteriore del fondo, ma un recupero parziale che è da colmare in quanto ogni Regione dovrà dotarsi di una propria legge, vincolata dalla ripartizione rigida del fondo nazionale, e influenzata inevitabilmente da altrettanto pericoloso centralismo, questa volta di natura regionale.

### **LA LEGGE N. 97 E LA LEGGE N. 142**

Tornando ancora sul problema della programmazione, per quanto riguarda il richiamo che fa la legge 97 alla legge 142 di riforma delle autonomie locali e alle leggi di settore uscite successivamente (vedi ad esempio quella sui piani di bacino), esse richiedono un coordinamento tra i piani pluriennali previsti dalla legge 142 e una serie di strumenti che la legge sui piani di bacino prevede in coordinamento appunto coi piani pluriennali previsti dalla 142.

C'è quindi, nel caso dei piani di bacino, la previsione di un intreccio di programmazione a livello centralistico, statale, regionale e subregionale ma senza una regia complessiva ed un coordinamento e comunque senza una previsione esplicita relativa alla attuazione degli interventi che veda protagonisti in primis le popolazioni locali della montagna, le uniche titolate a darsi strumenti e indirizzi autonomi per la valorizzazione e la salvaguardia delle risorse montane, cultura e tradizione incluse.

Ritorna quindi la provocazione che avanzavo all'inizio e riguardante la necessità che ad esempio sia direttamente il Comune montano ad ideare, sviluppare e proporre il proprio programma ed i piani di intervento sul territorio e infine a indicare e pretendere le relative risorse finanziarie da impiegare.

### **UN IMPIANTO ANCORA CENTRALISTICO**

---

<sup>1</sup> Imprenditore. Già segretario della Camera del Lavoro di Trento.

Ci ritroviamo invece davanti il solito e classico sistema di pianificazione centralistica: lo Stato definisce il quadro delle risorse disponibili a livello nazionale, le suddivide su base regionale e secondo il quadro delle risorse disponibili a livello nazionale, le suddivide su base regionale e secondo criteri propri e infine demanda alle Regioni la possibilità di fare l'ulteriore divisione del fondo. Alla fine quello che rimane alle popolazioni montane e alle loro istituzioni rappresentative è una mera accettazione di quanto da altri deciso.

Questo ragionamento sulla programmazione non vale evidentemente solo per il settore della montagna che stiamo ora esaminando, ma più in generale. Tomo a ripeterlo, c'è una forte esigenza in tutti i settori di rovesciare il sistema della programmazione pubblica centralistica che deve diventare programmazione locale e generale con il coinvolgimento diretto di tutti i soggetti, pubblici e privati. Veniamo ora ad esaminare più nel dettaglio alcuni elementi della legge 97, ad esempio l'articolo 7 sulla tutela dell'ambiente. C'è anche qui un primo elemento di difficoltà nel valutare le affermazioni contenute in questo articolo, perché la valorizzazione ambientale intesa come strumento di pianificazione dell'intervento sugli assetti idrogeologici (ad esempio sul sistema idraulico forestale, sull'uso delle risorse idriche e quant'altro) è "tutta dentro" un sistema di pianificazione pubblica che ha al centro del suo agire una visione "pubblicistica" che mal si coniuga con alcune esigenze particolari dei territori montani.

In altri termini si rischia di arrivare, pur partendo da un concetto "nobile" di pianificazione pubblica sull'ambiente, a stravolgerne il concetto col risultato finale di creare un coacervo di vincoli e di ostacoli che paralizzano ogni attività.

### **L'ESPERIENZA TRENTINA**

Io vengo dalla provincia di Trento, dove è attualissimo il dibattito sulla legge di valutazione dell'impatto ambientale approvata nel 1988; una legge fondamentale, la prima in Italia, anticipatrice di alcune norme delle direttive comunitarie che saranno tra breve tradotte in legge nazionale dello Stato, una legge eccessivamente vincolistica che ha portato a paradossi assurdi. Quando si pensa che per definire le categorie di opere soggette a valutazione d'impatto ambientale, e quindi avere le necessarie autorizzazioni amministrative, siamo arrivati al paradosso che per fare un recinto per gli animali in una malga di montagna si è costretti a chiedere una valutazione d'impatto ambientale, beh allora diciamo che c'è qualcosa che non funziona.

La legge, in linea di principio, va bene e tutti ce l'hanno invidiata; in Europa è stata vista come una legge all'avanguardia, ma se andiamo però poi a vedere i suoi effetti pratici, la sua applicazione concreta specie riguardo ai territori montani, il risultato è stata la paralisi o quasi di ogni attività economica e produttiva. Infatti, puntuale, come era prevedibile, e arrivata la ribellione popolare diffusa in tutto il Trentino, soprattutto nelle vallate, tra le popolazioni della montagna, ribellione e protesta che probabilmente raggiungeranno l'effetto, altrettanto negativo, di annullare quanto di positivo c'è in quelle norme. Ho citato questo episodio per dimostrare come anche in questo caso sia importante, per una seria disciplina di tutela ambientale il coinvolgimento diretto e "preventivo" delle popolazioni interessate.

Ecco perché il discorso di tutela ambientale ha bisogno di specificazioni di carattere locale che ovviamente, una legge quadro non può fare, ma che noi dobbiamo rivendicare come disegno di potestà autonomistica delle popolazioni dei territori montani.

### **IL PREMIO DI RESIDENZA**

Per quanto riguarda poi gli strumenti che la legge 97 mette a disposizione per la difesa e lo sviluppo del patrimonio forestale, per la gestione dei servizi e per gli incentivi alla permanenza della popolazione, un articolo che segna un punto importante di novità.

È l'articolo che prevede il "ripopolamento" di quei territori montani che possiedono certe caratteristiche e sancisce il cosiddetto "premio di residenza". Questo premio permette ad una persona che non abita in quel determinato Comune di chiedere di trasferire lì la propria residenza.

Prima però una apposita legge regionale, delegata dalla legge statale, stabilirà quali sono i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per i quali è previsto il "premio di residenza"; poi se la persona interessata che si trasferisce e si impegna per dieci anni a non cambiare la residenza, sarà incentivata ad iniziare un'attività economica.

Questa norma ha suscitato molte perplessità nel dibattito parlamentare, perché può essere applicata.

### **INCENTIVI VERI PER I COLTIVATORI**

Un altro aspetto fondamentale previsto dalla 97 è quello dell'incentivo al coltivatore diretto ad assumere posizioni lavorative part-time.

In base a questa norma, il coltivatore diretto dei territori montani che svolge un'attività agricola per la quale non ha risorse sufficienti per la propria sopravvivenza economica, può essere assunto da imprese locali, anche non agricole, degli stessi territori montani in deroga alle disposizioni di legge sulla previdenza, sulla assicurazione obbligatoria, ecc.

Un coltivatore diretto, iscritto al relativo servizio previdenziale, può perciò essere assunto e completare il suo iter lavorativo in altra impresa, senza oneri previdenziali a carico del datore di lavoro. Si tratta quindi di un'assunzione part-time "particolare" nel senso che l'impresa di quel Comune può assumere un coltivatore non pagandogli i contributi perché i contributi sono già previsti nell'assicurazione obbligatoria del servizio previdenziale di cui si è detto, e quindi senza che questo lavoratore un domani, quando si collocherà in pensione, possa rivendicare il mancato versamento dei contributi previdenziali di quel datore di lavoro che occasionalmente l'ha assunto, anche per periodi brevi o stagionali, ma comunque sempre part-time.

Questo, ripeto, è un elemento importante che in pochi conoscono. Tantissime zone dell'Alto Adige e del Trentino, rispetto a ciò, si sono già mosse perché esiste una diffusa abitudine di fare un'attività agricola saltuaria e precaria che sappiamo non è redditizia al punto di assicurare una vita normale alla famiglia; attraverso le assunzioni previste dalla 97 vengono perciò incentivati i datori di lavoro ad assumere, in quanto non pagano oneri sociali, e nello stesso tempo si consente ai lavoratori agricoli saltuari di integrare il loro reddito in maniera "legale" e con riflessi positivi sul futuro previdenziale del lavoratore.

Questo è quindi uno strumento da usare bene e con intelligenza, poiché, pur avendo avuto delle critiche, delle riserve, delle perplessità anche dal mondo sindacale, è stato alla fine accettato dal Parlamento come una novità per favorire i completamenti dei percorsi lavorativi di una persona di queste zone.

### **IL COMMERCIO IN MONTAGNA**

Infine un ultimo elemento della legge riguarda le piccole attività commerciali.

Ricordo che ero segretario comunale in un piccolo Comune fatto di 300 abitanti, in cui era di fatto sparita ogni forma di attività commerciale dal momento che la vicinanza dei centri abitati più grossi, consentiva di fare gli acquisti senza disagi e a prezzi più vantaggiosi. Penalizzati da questa scomparsa dei piccoli negozi erano però gli anziani, i pensionati, le persone che non autosufficienti avevano bisogno nel paese di un luogo dove acquistare beni di prima necessità.

La legge 97 contiene un articolo significativo di quattro righe che dice: "Gli imprenditori commerciali che nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, o nelle frazioni di Comuni con 500 abitanti, fanno un'attività commerciale per la quale il volume complessivo ai fini IVA è inferiore ai 60 milioni all'anno sono esonerati dalla tenuta delle scritture contabili e fiscali della propria azienda".

È importante questo, perché una persona a quel punto è seriamente incentivata a mantenere o a riprendere le attività commerciali intese come "servizio essenziale" per quelle comunità.

Vi dicevo di due mie esperienze personali relative al tema del convegno. Mi ricordo che all'Università avevo scelto come argomento della tesi di laurea l'economia del turismo; ebbene di quell'esperienza mi ricordo questo dato: in Italia, allora (siamo nel 1972), il valore aggiunto del turismo, il valore economico della bilancia turistica italiana, corrispondeva a oltre 6.000 miliardi circa. Per fare la tesi di laurea sono dovuto andare a San Gallo, in Svizzera, dove c'era una ricca bibliografia sull'economia del turismo per verificare che in Italia, paese preminentemente turistico, con quella bilancia commerciale turistica, non c'era un testo disponibile di economia turistica su cui fare una tesi di laurea. Questo la dice lunga anche su quanto continuiamo a sostenere rispetto alla necessità che il turismo diventi un fattore economico di sviluppo importante nel nostro paese. Quando passeremo ad occuparcene anche nelle Università?

La seconda esperienza l'ho fatta da insegnante. Mi ricordo che allora il Preside della mia scuola (si trattava di una scuola media) diceva che dovevamo inventare qualche cosa per coinvolgere gli interessi di quei ragazzi. Allora, ricordo, si parla sempre degli anni 1973, 1974..., abbiamo avuto un'intuizione, magari anche semplice e banale, pensando alla nostra valle che viveva di turismo, agricoltura, zootecnia. Ci siamo detti, ma non è possibile fare un centro agricolo della scuola, che aveva disponibili tre ettari di terreno, e lì dentro buttare tutto l'interesse dei nostri ragazzi per far loro riscoprire quelle attività che andavano via via scomparendo?

### **SPERIMENTAZIONE SCOLASTICA**

Mi ricordo anche le critiche che venivano da alcuni insegnanti provenienti da svariate regioni d'Italia, i quali ritenevano non fosse possibile attraverso l'agricoltura, o l'insegnare ai ragazzi a coltivare le fragole, i lamponi e quant'altro come poi è stato fatto, far apprendere anche la storia, la geografia, la matematica, ecc... Invece abbiamo dimostrato coi fatti che è possibilissimo. Questi ragazzi hanno costruito, in quegli anni, una impresa agricola nella quale tenevano anche la contabilità facendo la matematica, l'italiano, la storia, riscoprendo, ad esempio, che la fienagione, intesa come attività economica di supporto all'attività zootecnica, non è solo l'andare a tagliare il fieno ma, attraverso il supporto anche scientifico dell'istituto agrario di Trento, che è anche una ricerca continua di vari tipi di erbe da seminare.

Mi ricordo che di quell'ettaro destinato alla sperimentazione della fienagione, c'erano addirittura 50 tipi di miscugli di erbe diverse, sezionati in vari settori, che offrivano allo studente la possibilità di studiare le alimentazioni del bestiame. Allora, voglio dire, è possibile anche attraverso la scuola, di cui si diceva un po' male rispetto al recupero della tradizione e della cultura delle storie locali, anche la scuola diventa protagonista, attraverso centri di interesse di questo tipo, di un apporto considerevole nel recupero dell'identità culturale e storica delle popolazioni. Questi flash li ho riportati per dire che l'autonomia intesa come risorse che arrivano da Roma, o da Milano se siamo al regionalismo, non è sufficiente a garantire lo sviluppo di una comunità se non una apertura culturale, mentale, storica che coinvolga tutto il mondo.

Sono convinto, per concludere, che in un'economia sempre più globale, nel "villaggio mondiale" sempre più piccolo e popolato, la scienza, la cultura, la storia, il sapere, se non si rapportano con questa globalità e contestualmente con l'ambiente in cui l'uomo è inserito, finiscono per diventare sterili strumenti di immobilismo e fonti di alimentazione di quel grande "dimenticatoio" che purtroppo sta diventando il nostro passato senza la rivisitazione continua del quale è difficile vivere il presente e progettare qualsiasi futuro.