

## **ANÁLISE E BALANCE DO DESENVOLVEMENTO LOCAL EN ITALIA: AS “COMUNITA MONTANE” \***

Francesco DE CASABIANCA

*(Inra - Córcega)*

Consuelo DEL CANTO FRESNO

*Universidade Complutense de Madrid.*

É discutida a comunita montane coma estrutura que articula a vontade de buscar solucións á marxinação das zonas de montaña en Italia. Ponse de manifesto a seu bo resultado no Norte de Italia, onde se deu desenvolvido unha dinámica colectiva participativa e democrática, que se incardina no movemento cooperativo e asociativo; e o peor resultado no Sur e nas Illas, “nada peor para o desenrolo cá existencia de redes clientelistas de asistencia que destrúen toda dinámica de iniciativa e responsabilidade, anestesiando toda posibilidade de creación”.

Italia non se librou das grandes transformacións económicas, sociais, ecolóxicas e culturais que afectaron ás zonas rurais montañosas a partir da Revolución Industrial.

Sen embargo, neste país a toma de conciencia dos mecanismos que se desencadearon a partir dese momento foi máis temperá ca noutros, o que determinou unha vontade de buscar solucións que conduciu a unha política nacional da que xa se poden apreciar resultados hoxe.

Esta política foi elaborada por aproximacións sucesivas e artículase hoxe sobre unha estrutura orixinal que se chama COMUNITA MONTANA. A experiencia italiana, sobre todo a de certas zonas do país, é moi ricaz en ensinanzas, tanto en aspectos positivos coma negativos. Aquí propónse un exame dos elementos esenciais:

### **I. Cadro institucional e primeiras disposicións legislativas.**

Non é inútil facer alusión ó contexto institucional no que se inserta esta política de montaña. Aparece marcada, dende os seus inicios, por un concepto moi concreto do principio de igualdade en maior medida ca noutros países coma Francia. De feito, a Constitución non rexeita admitir diferencias de situación tanto entre habitantes coma entre rexións.

Isto permite por unha parte que estas diferencias poidan ser paliadas á vez que explica tamén a aparición dun Estatuto Especial Rexional, e diversas disposicións legislativas, tal como a Lei do 71 sobre a política de montaña. Isto permite aproximacións rexio-

---

\* Ponencia presentada ó curso de verán da Universidade de Vigo, Ourense, 1990.

nais diferentes segundo as rexións, estatutos distintos, etc., ademais de decretar disposicións específicas en favor de zonas desfavorecidas.

Non é obxectivo desta exposición inventariar toda a gama de disposicións lexislativas que se puxeron en marcha, tan só facer fincapé no esencial das principais etapas:

- \* En 1923 un primeiro decreto institucionaliza as zonas de montaña podéndose beneficiar de axudas especiais.
- \* En 1933 novas disposicións con este mesmo espírito, crean os comprensori di Bonifacà, aínda que a súa posta en marcha se viu torpedeada por atrancos administrativos así como pola grande distancia existente entre as instancias centrais e as realidades sobre o terreo.
- \* Na práctica foi necesario agardar á descentralización política que se produce despois da segunda guerra e á definición de zonas de montaña na lei de 1952 para que se constituísen os primeiros Consorzi di Bonificà Montana, como resultado de acordos entre alcaldes dos distintos concellos interesados.

Soamente a descentralización permitiu concreta-las intencións das leis, sen embargo o carácter conxuntural dos acordos intercomunais, a súa falta de regulamento interno á vez que a falta de estruturas sólidas foron problemas temperáns.

- \* Un decreto de xuño de 1955 determina a creación de Consellos de val, co obxectivo principal de dar un carácter duradeiro ós Consorzi xa mencionados.

Sen embargo, a lei do 55 sobre Consellos de val, se ben facía permanentes as asociacións comunais non prevía estruturas particulares. Os municipios eran predominantes en tanto que os Consellos de val se mantiñan coma unha abstracción administrativa, coma simples estruturas conxunturais, que só servían para a distribución dos recursos financeiros. Non había responsabilidade directa dos beneficiarios na orientación dos proxectos e o control da utilización dos créditos era esencialmente política, en ningún caso técnica.

A análise do doutor Bignami, responsable en Cuneo do gabinete provincial das Comunità Montane e un dos primeiros animadores do movemento reivindicativo que xerou as estruturas actuais plantexaba: No contexto político e social mediterráneo, que é no que nós nos movemos, non se pode esperar unha boa xestión dos créditos públicos se a responsabilidade, a nivel dunha pequena rexión, descansa unicamente sobre 4 ou 5 persoas: aparece sempre unha combinación de intereses que enturba a xestión... Cómpre democratizar e amplia-la base de control da xestión, así como a base das iniciativas e das responsabilidades: esta foi a reflexión que guiou a elaboración das estruturas das Comunità Montane.

## **II. A lei sobre as Comunità Montane.**

### **1. A Lei Marco.**

En parte baixo a presión das reivindicacións teimosas das poboacións montanas, a lei de 1971 foi a que institucionalizou e xeneralizou as Comunità Montane como novas colectividades territoriais de pleno exercicio, -ente de diritto publico- intermedias entre o municipio e a provincia, con entidade xurídica propia. Nesta ocasión non se trataba sim-

plemente de favorecer iniciativas locais e puntuais de agrupacións de municipios, senón en termos da propia lei realizar unha política xeral de equilibrio económico e social, máis concretamente de promove-la posta en marcha dos valores das zonas de montaña, favorecendo, na estrutura mesma das Comunità Montane a participación da poboación na preparación e na aplicación dos programas de desenvolvemento local.

A lei definía os obxectivos xerais (art. 2), as condicións da delimitación (art. 3), a constitución de estruturas internas (art. 4), os medios, esencialmente os planos plurianuais de desenvolvemento económico e social (art. 2, 5 e 6), o financiamento (art. 9, 12, 13, 15, 16), etc... A lei non decidía nada de todo isto en detalle, sen embargo daba competencias á rexión para precisar e decidir xa fosen os límites precisos da Comunità, xa o seu estatuto, a súa organización interna, criterios de distribución e reparto de créditos entre distintas Comunità...

Un feito importante que hai que salientar é a insistencia da lei no obxectivo de reequilibrio nacional. A primeira finalidade da lei é intenta-la eliminación dos desequilibrios de natureza social e económica existente entre zonas de montaña e o resto do territorio nacional. A lei indicaba catro direccións para as accións de reequilibrio con clara intención dunha comprensión global dos problemas da montaña:

- \* Promover mellores condicións de vida e establece-las bases dun desenvolvemento económico adaptado.
- \* Axudar a valorizar todo recurso, actual ou potencial, no marco dunha nova economía de montaña integrada.
- \* Proporcionar ás poboacións residentes os medios de compensa-los inconvenientes ligados a toda área de montaña.

## **2. A diversidade na aplicación das leis rexionais.**

Sen desenvolver esta diversidade, amplísimas por outra parte, pódese ilustrar cun punto concernente ós estatutos:

A lei só impón a creación dunha instancia deliberante na que as minorías de cada consello comunal deben estar representadas e a creación dun executivo inspirado por unha concepción unitaria dos intereses dos municipios que forman parte da Comunità. Na práctica, as rexións aplican isto segundo modalidades moi diferentes:

- \* Numerosas rexións preven unha representación igualitaria dos municipios no seo do Consello das Comunità.
- \* Outras elixen ós seus delegados entre os conselleiros municipais, e ás veces mesmo os alcaldes aparecen obrigatoriamente entre os delegados comunais (Aosta, Lacio, Venecia, Umbría...).
- \* No Piemonte, a representación é igualitaria (3 delegados: 2 designados pola maioría e o terceiro designado pola minoría do concello municipal. Cómpre salientar que no Piemonte, as funcións de Presidente e Vicepresidente ou membro da Xunta son incompatibles coas de Deputado, Senador Rexional ou Conselleiro Provincial. Con esta disposición pretendíase que a designación dos Conselleiros

non recaese en cidadáns preocupados, máis pola súa carreira política ca pola xestión económica e social, o que favoreceu a aparición dunha clase política de persoas novas e dinámicas dentro dos consellos.

### III. A posta en marcha das Comunità Montana.

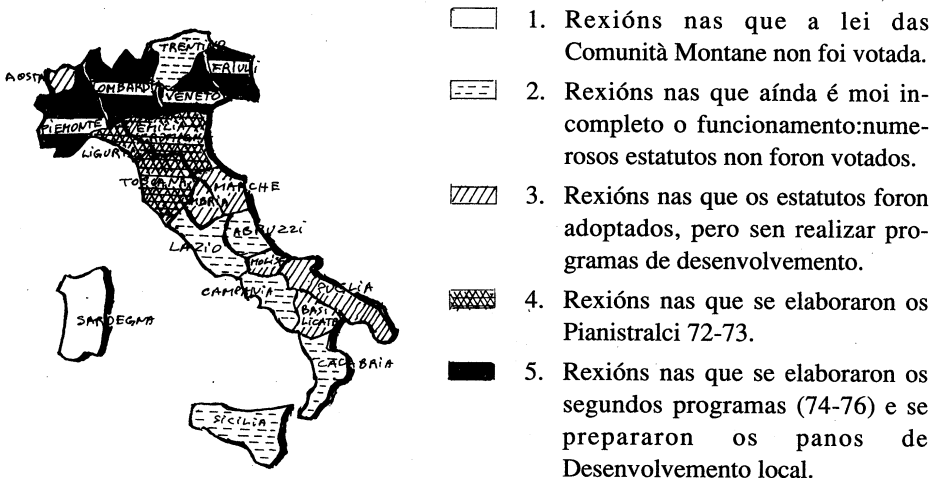
#### 1. Mecanismos desenvolvidos.

Unha vez postas en funcionamento as leis rexionais de aplicación da lei de 1971, a mecánica era a seguinte:

- Proposta por parte das distintas provincias dos límites xeográficos de cada Comunità Montana.
- Deliberación por parte dos municipios interesados para aceptar ditos límites.
- Confección dun regulamento de réxime interno para os municipios que integran a Comunità Montana e aprobación por parte da rexión.
- Elección por cada municipio dos seus propios representantes, que son enviados para constituí-lo Consello da Comunità.
- Chegada de diñeiro público, procedente da rexión para a realización de estudos preliminares e elaboración do plano plurianual de desenvolvemento económico e social.
- A aprobación de todo o anterior por parte da rexión constitúe o verdadeiro nacemento da Comunità ó tempo que permite a realización das primeiras accións de desenvolvemento ó desbloquearse os créditos.

#### 2. A heteroxeneidade na realización.

Unha mirada á cartografía que se puido realizar a finais do 76 mostra unha grande variación de situacións no tocante á consolidación e implantación das Comunità Montane, cun gradiente decrecente de norte a sur e cara ás illas.



Certos retrasos viñeron por un conflito de interpretación da lei entre o Ministerio de Finanzas e o de Agricultura: o primeiro bloqueou a financiación dos estudos previos para iniciar o plano de desenvolvemento, ante esta situación as reaccións das distintas rexións non foron homoxéneas.

No caso da Comunità Montana de Val Ghisone (Piamonte), os problemas de financiamento resolvéronse buscando financiamento externo: colaboración con Universidades, Cámaras de Comercio... Un ano despois de entrar en vigor a lei xa existía o plano de desenvolvemento e con el a posibilidade de obter financiamento para as realizacións (segunda etapa prevista).

Outra situación ben distinta produciuse nas rexións do sur. Unha actitude pasiva, que se traduciu exclusivamente en pedir explicacións por escrito ós ministerios responsables a nivel nacional ou rexional deu lugar a unha falta total de iniciativas tanto para a elección de representantes como para confeccionar un plano ou buscar financiamento alternativo.

### **3. O papel do contexto histórico.**

Estes exemplos poñen de manifesto a necesidade de motivación e mobilización da base para poder pór en marcha as Comunità en situacións adversas. Esta é en realidade a clave das diferencias que se observan entre rexións. Temos visto como se reflexaban factores esenciais, tanto positivos coma negativos, que son responsables deste tipo de dinámica.

Así, no norte, no Arco Alpino, aparece unha dinámica de Comunità que se apoia fundamentalmente nunha forte reivindicación de autonomía para os vales, da que a expresión máis significativa foi o Manifeste de Civasso de 1943 redactado por responsables da Resistencia. Este manifesto reafirmase na vontade das poboacións montañas de viviren nos seus vales segundo a súa cultura, e reivindicaren para poder facelo, os medios de control tanto políticos coma económicos. De feito, este movemento ten profundos fundamentos históricos e culturais, apósiase sobre a cultura da diferenza.

Pola contra, no sur de Italia e mais nas Illas, a estrutura das Comunità foi imposta dende o exterior. De aí a desconfianza masiva observada en Cerdeña. No sur de Italia unha das razóns principais, segundo os colegas do centro de investigación de Portici, débese ó que o profesor Guido Fabiani chama il clientelismo e que en Sicilia se chama practice maffiose, feito que revela a hostilidade dunha grande parte da clase política tradicional contra estruturas nas que os mecanismos de decisión non poidan ser controlados debido ó seu carácter democrático. O resultado desta situación conduciu no sur ó bloqueo da posta en marcha das Comunità e nas ocasións en que esta posta en marcha foi obrigada, dispuxo de poderes e medios moi limitados.

## **IV. Tentativa dun balance.**

### **1. Tendencias de evolución.**

Sería pretencioso querer extraer balances económicos globais vista nalgúns casos a lentitude con que se leva o proceso. Sen embargo indicadores interesantes aparecen en

zonas nas que a implantación é máis antiga, así no Piemonte ralentízase e ás veces de-  
tense a despoboación tal e como o amosan as curvas correspondentes a diversos conxuntos  
de Comunità.

Os nosos estudos mostran ademais un bo equilibrio entre os diferentes sectores de  
actividade (agricultura, industria e terciario). Matizando algo estas apreciacións, tamén  
se atopan Comunità con poboación crecente, malia unha taxa de actividade industrial re-  
ducida (Aosta) ou a unha poboación activa agrícola moi importante (Val Pellice). No  
primeiro caso o papel do turismo así como a forte vinculación cultural son feitos que  
cómpre ter en conta. No segundo, no que a motivación cultural é igualmente moi forte,  
existe unha notable estruturación profesional en rede de cooperativas, o que permitiu ós  
agricultores unha mellor remuneración, unha seguridade nas vendas e unha normaliza-  
ción da súa condición de agricultor. Poderíase seguir argumentando sobre un bo número  
de resultados económicos, sen embargo sería erróneo avalia-lo desenvolvemento só  
dende estes indicadores.

## 2. ¿Que desenvolvemento?

Convén investiga-las condicións nas que se produce a evolución, en particular aque-  
las que permiten controla-los equilibrios fundamentais: social, económico e ambiental.

Podemos neste momento facer unha triple constatación para as Comunità do Arco  
Alpino.

1. A unha escala xeográfica limitada, con obxectivos amplos, é obrigada unha  
análise global e un programa global de desenvolvemento. Son precisas aproximacións  
coherentes e non fraccionadas que permitan ós responsables resolve-las dificultades que  
se presenten. A análise dos obxectivos das Comunità (alomenos na metade norte do  
país) mostra bastante ben que as súas estratexias se asentan nunha aproximación global.

No plano económico búscase en particular a transformación in situ dos produc-  
tos da explotación como a mellor maneira de aumenta-la plusvalía a este nivel. O feito  
de considera-lo movemento cooperativo como unha rodaxe fundamental para o desen-  
volvemento agrícola é fundamental nas estratexias de desenvolvemento. Habería que  
ilustrar igualmente esta globalidade nas aproximacións no tratamento que se lles dá ós  
problemas sociais, á promoción de instalacións industriais, etc.

Sen embargo do xeito en que son contempladas actividades concretas coma o  
turismo, obsérvase unha orientación fundamentalmente orixinal. As citas seguintes per-  
miten deduci-lo papel que xoga esta actividade destinada a expansionarse. A primeira é  
do profesor pallavicini (Economista rural da Universidade de Torino):

- Son moi raros os casos nos que o turismo pode ser considerado como unha  
forza para o desenvolvemento. Na zona afectada, é xeralmente un factor de  
graves desequilibrios, tanto sobre o plano económico, social coma ambien-  
tal. Hai máis efectos estragadores ca positivos... Os únicos casos nos que  
quizais interesa é cando se presenta baixo unha forma “non de masas”: por

exemplo localización de camas ou vivendas rurais. En xeral, é unha explotación por xentes do exterior, metrópolis urbanas: unha verdadeira colonización...

O estudio realizado polo Departamento de Economía Rexional de Charrat para unha Comunità de Aosta explica isto mesmo noutros termos:

- O turismo debe garantir mellores condicións de vida á poboación montana: isto implica un turismo de talla humana que revalorice os recursos locais, permitindo contactos persoais que garantan a elección dunha clientela fiel, desexosa de fuxir do anonimato. Este tipo de turismo debe basearse nun desenvolvemento autóctono, máis lento pero en mans dos seus habitantes. Rexeitando creacións artificiais.
- O turismo debe apoiarse nas posibilidades e nas características da zona, en colaboración con zonas veciñas complementarias. Non hai lugar a un turismo estandarizado. O desenvolvemento turístico debe estar programado para ser integrado na realidade local permitindo a simbiose coa actividade agrícola.

Non é sorprendente que despois do erro monumental de Sestrières distintas Comunità tomen unha nova vía: así o Val Chissoni ou o Valli Gesso, presentan unha capacidade de acollida turística 20 veces máis importante entre o hábitat tradicional ca na hostelería.

2. A segunda constatación que se podería facer portén ós mecanismos de decisión: se ben soportan cargas propias á democracia teñen vantaxes inestimables:

- o amplo control dos diversos grupos de activos interesados evita as desviacións políticas.
- a obriga de realizar estudos en profundidade permite ós Consellos facer diagnósticos con coñecemento de causa, obrigando a programar accións sólidas; isto permite tamén medir mellor as súas posibilidades.
- derradeira e fundamentalmente, a intervención de tódolos traballadores dun sector que así o desexen, na preparación dun plano, nos debates, etc..., o que permite, tomadas as decisións, aplicarlas sen dificultade. A vontade local é mobilizada no seu conxunto cunha eficacia notable.

3. A terceira constatación portén ó control do desenvolvemento por parte da poboación implicada. Isto prodúcese en dous niveis:

- por parte dos responsables dos Consellos das Comunità e da Xunta, que na maioría dos casos son traballadores dos diversos sectores.
- por parte das comisións especializadas (sanidade, agricultura, deportes e cultura...) nas que tódolos cidadáns que o desexen participan, pero onde se existe tamén a presenza de expertos de fóra.

Deste xeito, as orientacións que se toman non están presididas exclusivamente por un punto de vista tecnocrático, e menos politocrático, senón por unha decisión de toda a poboación implicada que se ten manifestado nas comisións e no Consello das Comunità.

### **Conclusiones.**

A valoración dunha estrutura como as que forman as Comunità Montana, así como a política da montaña italiana non permite un xuízo monolítico. Cómpre sinalar e reparar nos bos resultados obtidos no norte, pero tamén ó mesmo tempo salientar que é dende esta perspectiva dende a que se tomou conciencia do declive da montaña, e dende a que se formulou a política futura.

Cómpre igualmente pór de manifesto as condicións destes resultados:

- participación dos traballadores implicados en tódalas etapas do proxecto e control pola súa parte do desenvolvemento.
- dinámica colectiva que se incardina en particular no movemento cooperativo e asociativo.
- globalidade nas aproximacións, despois dun estudio en profundidade no que se inscribe a acción, cun diagnóstico correcto e nunha perspectiva de duración (con programas plurianuais).
- por último, a cultura intervén como motivación forte.

A inversa, no sur e nas illas, onde existe un clientelismo endémico, é moi difícil implanta-la estrutura das Comunità ben encarreirada.

Nada peor para o desenvolvemento que a existencia de redes clientelistas de asistencia que destrúen toda dinámica de iniciativa e responsabilidade, aroleando toda posibilidade de creación. Nesta parte da Península e nas Illas un instituto ad hoc, Formez, encárgase da formación de adultos; del espérase moito, na medida en que sexa capaz de reducirlo escurantismo e promova unha concienciación como condicións fundamentais para acceder ó control dos circuitos económicos e do espacio natural por parte dos traballadores.

Tanto polo positivo coma polo negativo, a experiencia das Comunità Montane é ricaz en ensinanzas.

**SUMMARY** *A comunità montane* is analysed as a framework that articulates the intention to find solutions for the mountain areas marginal situation in Italy, where a collective democratic participating scheme was developed, which is rooted in the associating cooperative movement; low results in the South and the Islands, "nothing worse for growth than the existence of assistance customer networks that destroy initiatives and responsibilities, anaesthetizing any possibility of creation".