

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCV
n. 2

RELAZIONE SULLO STATO DELLA MONTAGNA (1997)

(articolo 24, comma 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97)

**Presentata dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
(CIAMPI)**

Trasmessa alla Presidenza il 29 settembre 1997

PAGINA BIANCA

Sintesi

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

la terza relazione sulla montagna viene presentata nel momento in cui è in atto una profonda ristrutturazione dell'apparato pubblico che vedrà a regime sostanzialmente ridisegnati i rapporti tra centro e territorio, mediante la riorganizzazione di attività e competenze in chiave ampiamente decentrata. E' inoltre già avviato un processo di sviluppo locale, quale fattore capace di rafforzare la competitività del sistema economico, valorizzando le peculiarità e le suscettibilità delle singole aree, che ha come protagonisti principali le forze sociali ed economiche che agiscono sul territorio.

In tale contesto anche la "montagna" intesa come area a sé stante, con problematiche di sviluppo particolari rispetto alle cosiddette "aree depresse", può divenire protagonista della propria crescita; ma la nuova configurazione di rapporti tra centro e periferia richiede un'accresciuta capacità di risposta ai bisogni del territorio da parte delle forze locali - a livello regionale e sub-regionale - che non può essere affidata ad un aumento progressivo delle disponibilità finanziarie, bensì al loro uso selettivo ed efficiente, attraverso una rigorosa individuazione delle priorità, della scelta degli obiettivi coerenti con le priorità fissate, del pieno utilizzo di tutti gli strumenti necessari ad attuare gli interventi per il raggiungimento degli obiettivi individuati.

Nel quadro dei nuovi poteri e delle nuove responsabilità attribuiti a livello locale deve essere rivisto il fondo per la montagna ex art. 2 della legge n. 97/1994 che esaurisce nell'attuale esercizio le disponibilità; il suo rifinanziamento - da collegarsi alle disposizioni dell'art. 6 della legge n. 94/1997 - di cui si dirà in prosieguo - deve essere accompagnato da una modifica dei criteri di riparto previsti dallo stesso art. 2. Tali criteri ancorati a parametri ed indici che non colgono in modo dinamico le singole realtà territoriali, sembrano più adatti ad una logica di riparto di spesa corrente, che non di spesa destinata ad investimenti finalizzati a rimuovere specifici ostacoli alla crescita dell'economia locale. E' basilare invece che una parte rilevante delle risorse messe a disposizione sia ripartita in modo da generare effetti moltiplicativi, finalizzandola a programmi e progetti per i quali possano essere mobilitate altre risorse pubbliche e private, con effetto premiante per quelle aree in cui, essendo state predeterminate priorità ed obiettivi di

sviluppo, l'attuazione dei progetti sia coerente con il quadro delle scelte effettuate.

L'attività legislativa e governativa nei confronti della montagna registra importanti novità nell'arco temporale che va da settembre 1996 ad oggi.

L'art. 1, comma 3, e l'art. 6, comma 2, della legge n. 94/1997 sulla riforma del bilancio dello stato, prevedendo da un lato un'esposizione a fini conoscitivi - a base regionale - circa i flussi di investimento destinate alle aree montane, e dall'altro la possibilità di far confluire in un unico fondo, e, quindi, in un Fondo Unico per la Montagna tutti i finanziamenti specifici previsti da varie leggi, consentono di individuare le aree montane come soggetti di uno specifico settore della politica economica territoriale, con una propria autonomia rispetto alle aree depresse, tradizionalmente destinatarie di una disciplina unitaria per lo sviluppo.

Le novità introdotte dal legislatore sono di sicuro rilievo, anche se appaiano di una qualche complessità in sede attuativa, come rilevato in apposito capitolo di questa relazione.

L'altra disposizione di sicuro interesse, approvata di recente, è rappresentata dall'art. 5, comma 1, della legge n. 266/1997 che istituisce l'Istituto Nazionale di Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna: disposizione che dovrebbe colmare la lacuna di un centro di coordinamento delle diverse attività di ricerca scientifica sulla montagna, che ha comportato finora una estrema frammentazione delle ricerche, con conseguente dispersione di risorse finanziarie e di conoscenze scientifiche.

L'Istituto che ha una propria dotazione finanziaria di base (5,5 mld. di lire per il triennio 1997/1999) dovrebbe divenire il centro di coordinamento di tutti i flussi informativi che attualmente fanno capo a diversi enti ed istituzioni pubbliche e private, al fine di costituire un patrimonio informativo necessario per l'elaborazione delle politiche di sviluppo delle aree montane.

L'attività dell'esecutivo si è incentrata, quest'anno, nel rafforzamento e nel rilancio della programmazione negoziata attraverso i suoi diversi strumenti. Di particolare interesse per lo sviluppo delle aree montane è il patto territoriale, strumento che coglie più direttamente le istanze provenienti dalle forze locali e che meglio valorizza le risorse e le potenzialità del territorio. Il CIPE ha approvato finora 12 patti territoriali, di cui 2 interessano specificamente aree montane (per un ammontare di risorse di lire 116 mld. di investimenti complessivi di cui 90 mld. a carico dello Stato e con una previsione di nuova occupazione di 619 unità) ed ha varato alcune modifiche

procedurali in grado di accelerare i tempi attuativi, prevedendo specifiche convenzioni con le banche per l'esame tecnico-economico dei progetti inseriti nei patti e con società di servizi per fornire l'assistenza tecnica ai promotori di patti che ne facciano richiesta. Resta in tale ambito basilare l'azione di promozione ed accompagnamento, svolta dal CNEL che ha proseguito nell'opera di assistenza e di valorizzazione delle forze locali, dando vita ad alcuni progetti di patto di particolare interesse per l'area appenninica, da sempre in secondo piano rispetto alle aree dell'arco alpino.

Il CIPE ha anche impostato, in sede di riparto delle risorse per infrastrutture nelle aree depresse, un approccio di più diretto coinvolgimento delle Regioni, chiamandole (v. il riparto dei 1.500 miliardi ex lege n. 641/1996) a selezionare gli interventi da finanziare sulla base di priorità tra le quali, forse per la prima volta, appare espressamente il riferimento alla "valorizzazione delle aree protette e miglioramento delle condizioni di vita nei territori montani".

L'attenzione al soggetto "montagna" da parte del Governo appare ulteriormente confermata dalla nomina (il 18 giugno 1997) di un Sottosegretario appositamente delegato per la materia, il quale dovrà, tra l'altro, procedere ad una revisione del Comitato Montagna per farne una struttura snella ma stabile a supporto sia del CIPE, che delle Amministrazioni che a vario titolo si occupano della montagna. Il varo della riforma del CIPE e dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio appare occasione propizia ad accelerare tale riorganizzazione.

La relazione illustra nei primi due capitoli lo stato di attuazione della legge n. 97/1994 ed il quadro finanziario, mentre gli altri capitoli affrontano tematiche specifiche.

Il terzo capitolo tratta:

- i nuovi scenari per gli interventi per la montagna prospettati dalla legge 94/97 sulla riforma del bilancio dello Stato;*
- il neo Istituto nazionale di ricerca scientifica e tecnologica previsto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 266/97;*
- altri approfondimenti che mettono in luce i servizi gestiti dalle Comunità Montane, l'agricoltura e la zootecnia di montagna e le iniziative svolte dalla Comunità Montana della Laga.*

Il quarto capitolo è dedicato agli aspetti internazionali e fa una riflessione sulle prospettive di riforma delle politiche dei fondi strutturali e della politica rurale nell'Unione

Europea, oltre che offrire un aggiornamento della Carta Europea delle Regioni di montagna e della Convenzione delle Alpi.

Il quinto capitolo si concentra sull'attività promossa dal Comitato nel corrente anno. Oltre al riparto dei fondi 1996/1997 fa una sintesi dei progetti attuati in applicazione della legge 97/94 (Progetto SIM, Progetto Pubblica Istruzione, Progetto ISTAT).

L'ultimo capitolo, predisposto dal CNEL, elenca le attività che operano sul territorio montano su iniziativa locale (Patti Territoriali montani, l'iniziativa comunitaria Leader, l'attività imprenditoriale delle cooperative di montagna).

INDICE

CAPITOLO I - STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE	Pag. 11
1.1 Amministrazioni centrali	» 11
art. 10 autoproduzione e benefici in campo energetico	» 11
art. 13 interventi per lo sviluppo di attività produttive	» 12
art. 14 decentramento di attività e servizi	» 12
art. 15 tutela dei prodotti tipici	» 12
art. 16 agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali	» 13
art. 20 e 21 scuola dell'obbligo	» 14
art. 23 deroghe in materia di trasporti	» 15
art. 24 informatica e telematica	» 16
1.2 Regioni e Province Autonome	» 16
1. quadro sinottico delle iniziative regionali per la montagna	» 18
2. Regione Emilia Romagna	» 23
3. Regione Toscana	» 26
4. Regione Marche	» 29
5. Impegni comunitari delle regioni Liguria - Val d'Aosta e delle province autonome Trento e Bolzano	» 30
CAPITOLO II - QUADRO FINANZARIO	» 41
2.1 Risorse finanziarie ordinarie per la montagna erogate dal ministero dell'interno	» 41
2.2 Contributi aggiuntivi specifici per la montagna proveniente dalla nuova Legge per la montagna	» 48
2.3 Mutui concessi dalla CCDDPP alle Comunità Montane	» 48

CAPITOLO III - APPROFONDIMENTI SU TEMATICHE RELATIVE ALLA MONTAGNA	Pag. 50
3.1 I nuovi scenari	» 50
3.2 Ricerca scientifica e tecnologica e montagna	» 55
3.3 Riordino delle Comunità montane: stato di attuazione della legge n. 142 del 1990 e conseguenze per l'attuazione della legge n. 97 del 1994	» 59
3.4 Le comunità montane ed i servizi comuni	» 59
3.5 L'agricoltura e la zootecnia di montagna e cenni sul Programma Life natura per la montagna italiana	» 72
3.6 Una esperienza di sviluppo locale - Comunità Montana della LAGA	» 81
 CAPITOLO IV - LA MONTAGNA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE. L'IMPEGNO INTERNAZIONALE	 » 83
4.1 Le prospettive di riforma delle politiche dei fondi strutturali	» 83
4.2 Le prospettive della politica rurale dell'Unione Europea	» 84
4.3 La carta europea delle 4 regioni di montagna del Consiglio d'Europa	» 86
4.4 La convenzione per la protezione delle Alpi	» 87
 CAPITOLO V - ATTIVITÀ PROMOSSA DAL COMITATO NELL'ANNO 1997 (OTTOBRE 1996-SETTEMBRE 1997)	 » 88
5.1 Riparto del Fondo Nazionale per la Montagna alle Regioni per l'anno 1996 in base alla delibera	» 88
5.2 Predisposizione di criteri per il riparto dei fondi alle regioni per l'anno 1997	» 91
5.3 Progetto SIM	» 91
5.4 Progetto Pubblica Istruzione	» 100
5.5 Progetto ISTAT	» 102
5.6 Ricerche su tematiche montane affidate dal Ministero per le Politiche Agricole ed istituti di ricerca	» 105
5.7 Progetto Foresta Appenninica	» 105

CAPITOLO VI – I PROGETTI DI SVILUPPO LOCALE E LE ESPERIENZE	
DI CONCERTAZIONE NELLE AREE MONTANE	Pag.109
6.1 Patti territoriali	» 111
6.2 L'esperienza dell'iniziativa comunitaria «Leader» ..	» 123
6.3 Attività imprenditoriale e produttiva e di sviluppo socio-economico nell'impegno delle cooperative nelle aree montane	» 132
6.4 Credito e finanziamento dell'economia nel quadro dello sviluppo dei comuni montani	» 138

La presente relazione, coordinata dalla dott.ssa Patrizia Bitetti e dal dott. Angelo Malerba, rispettivamente Presidente e Vice Presidente del Comitato Tecnico interministeriale per la Montagna, è stata elaborata con il contributo di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e dall'UNCHEM. Valido supporto è stato fornito dal CNEL che ha curato il capitolo VI relativo ai progetti di sviluppo locale nelle aree montane.

Un ringraziamento particolare viene espresso alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica che ha predisposto il capitolo sui nuovi scenari per la montagna prospettati dalla legge 3 aprile 1997 n. 94, al dott. Francesco Petretti, consulente scientifico del WWF Italia, che ha trattato il tema «Agricoltura e zootecnia di montagna», al dott. Edoardo Martinengo che nel cap. VI ha trattato le tematiche relative alla montagna elaborate a livello internazionale. Si segnala inoltre il contributo della Comunità Montana Gran Sasso Laga.

La presente relazione è stata redatta dalla Segreteria del C.T.I.M., coordinata dalla sig.ra Rosa D'Alterio, ed è stata approvata dal Comitato nella seduta del 22 settembre 1997.

PAGINA BIANCA