

tradizionali di produzione, gestione e valorizzazione del territorio (dal turismo convenzionale all'ecoturismo, dalla forestazione alla difesa del suolo, dall'agricoltura alla zootecnia, ecc.) ma anche - ed è questa l'innovazione più significativa - a proporre nuovi modelli di sviluppo (attività artigianali tradizionali, attività produttive, servizi alle imprese, ecc.) in grado di rafforzare ed integrare gli obiettivi di tutela e sviluppo locale delle singole realtà montane in un disegno complessivo di area vasta.

La diffusione della telematica e la connessione informatica dei comuni - proposta in molti territori montani per l'erogazione di servizi telematici locali e rilevata puntualmente in molti dei questionari compilati - sono il segno evidente di una esigenza informativa, ormai diffusa sia presso gli abitanti che le forze imprenditoriali e sociali, che conferisce centralità ai soggetti istituzionali locali capaci di inserirsi in una logica di rete e di collaborazione.

Si assiste, in alcuni ambiti territoriali, ad un intreccio tra localismo e globalizzazione, con esperienze dinamiche organizzate su nodi locali ma inserite in una rete globale di produzione di beni e servizi.

Quella montana è realtà che, seppure non sempre si presenta dinamica e propositiva, in molti casi ha portato a maturazione un "approccio integrato" allo sviluppo locale, incentrato sulla capacità di valorizzare le risorse ambientali e di avviare contemporaneamente forme di sviluppo compatibile e di riorganizzazione del tessuto sociale ed economico.

Questo processo, anche grazie al sistema di incentivi e contributi comunitari e nazionali (Fondi Strutturali, Leader, Interreg, Life, PTTA, ecc.), ha contribuito ad avviare una necessaria diversificazione delle attività economiche presenti sul territorio, specialmente nelle aree con minori problemi di accessibilità, e alla formazione di veri e propri distretti (ad esempio nel centro Cadore, in Piemonte, ecc.) con una forte propensione all'export, con effetti evidenti sull'occupazione locale e sul rafforzamento complessivo del tessuto sociale.

Elemento strategico all'interno di queste dinamiche in atto è soprattutto la diversificazione dello sviluppo turistico e conseguentemente la maggiore attenzione a modelli di turismo sostenibile.

La necessità di una integrazione tra gestione delle risorse ambientali e sviluppo turistico si sta manifestando come uno dei fenomeni più significativi in atto. Il turismo sostenibile (che con il 16,7% di frequenza è la tipologia più diffusa indicata nel questionario) rappresenta uno strumento prezioso in grado di incentivare la valorizzazione e la tutela delle risorse naturali, considerando l'attuale esiguità complessiva dei finanziamenti per la montagna.

La presenza sui territori montani alpini ed appenninici di specificità riferite non solo ai rilevanti valori storico- paesistici ed ambientali, all'intreccio di culture ed identità locali, ma anche alla particolare vulnerabilità degli ecosistemi naturali e del tessuto economico tradizionale, ha costituito un punto di partenza per l'impostazione di azioni di valorizzazione (integrata o settoriale) della montagna italiana.

In sintesi, questi possono essere considerate le forme più innovative dei processi in atto nei territori montani che emergono dai questionari:

- la più matura capacità progettuale dei soggetti competenti, che si può misurare sia in termini di qualità progettuale che di concreta operatività, anche se sul piano attuativo è tutta da verificare la concretizzazione delle "potenzialità progettuali";

- il maggiore protagonismo dei soggetti locali, spesso in grado di "fare tessuto" e avviare processi di concertazione per l'attuazione di iniziative comuni di sviluppo locale;
- la propensione alla diversificazione delle attività economiche (in particolare quelle legate al turismo sostenibile e al suo indotto, ma anche alle attività produttive, ai servizi alle imprese, ecc.);
- l'attenzione sempre più diffusa alla sostenibilità dei programmi di sviluppo montano e delle singole azioni (materiali o immateriali) che possono modificare le condizioni dell'ambiente naturale e della qualità di vita delle popolazione montana.

Un dato preoccupante che occorre sottolineare è relativo alla scarsa dinamicità che sembra emergere da alcune realtà montane che non sono in grado di proporre processi di sviluppo significativi e di inserirsi in una logica di sistema rispetto gli altri territori montani.

E' questo un processo che può allargare ulteriormente il "gap" (in termini di progettualità e conseguentemente di sviluppo) tra le regioni montane più sviluppate e quelle marginali che non hanno ancora avviato un processo virtuoso di integrazione funzionale e valorizzazione complessiva del proprio territorio.

Si deve rilevare, inoltre, che il difficile avvio del decentramento amministrativo avviato dalla 142/90 e i ritardi dei decreti attuativi della Bassanini non hanno permesso ancora una qualificazione complessiva delle competenze amministrative degli Enti locali le cui politiche attive spesso si riducono all'intervento ordinario sul proprio territorio di competenza.

Il quadro di progettualità nelle aree montane si presenta, pertanto, piuttosto differenziato, ma mostra segni di ripresa e un rinnovato interesse degli attori locali a "governare" attivamente il proprio territorio. Ed in questo quadro sembra interessante sottolineare come l'attenzione a modelli di sviluppo legati alle risorse locali, al turismo e all'ambiente, come anche l'importanza attribuita al miglioramento delle condizioni occupazionali e sociali della popolazione montana, sia una costante delle strategie di intervento dei soggetti istituzionali locali.

6.4 Finanziamenti comunitari per lo sviluppo e la tutela della montagna

Le più recenti politiche comunitarie non prevedono misure specifiche per la montagna, ciononostante hanno finanziato progetti nelle aree rurali interne e più svantaggiate fra cui rientrono parte delle aree montane. Nel periodo 1994/1999 sono state avviate alcune iniziative di rilevante interesse per la montagna attraverso programmi di iniziativa comunitaria con strumenti finanziari specifici.

Life Natura:

Nell'ambito delle politiche previste dal V° programma comunitario a favore dell'ambiente e di un uso sostenibile è stato messo a punto uno strumento finanziario specifico destinato ad azioni pilota finalizzato alla tutela degli habitat e a favorire nuove iniziative nel settore dell'ambiente.

In particolare il programma "life natura" prevede azioni di conservazione dei siti naturali di interesse comunitario nonché la conservazione di specie appartenenti alla flora e alla fauna protetta.

I principali progetti nelle aree montane finanziati con "life natura 95/96 sono i seguenti:

Tabella 1: Principali progetti nelle aree montane finanziati con LIFE NATURA 95 e 96

Progetto	Regione	Annualità	Costi	Contributo UE
Specie arboree nell'appennino	Appennino	1995	343.200 ECU	50%
Parco Nazionale di Valgrande	Piemonte	1995	228.800 ECU	50%
Nibbio nelle Alpi	Trentino	1995	807.600 ECU	50%
Parco Naz.le del Pollino	Basilicata/Calabria	1995	206.800 ECU	50%
Monte Lattias	Sardegna	1996	483.978 ECU	50%
Orso Bruno nel Brenta	Trentino	1996	532.998 ECU	60%
Parco Naz.le dello Stelvio	Trentino/Lombardia	1996	647.700 ECU	50%
Lupo nell'Alto Appen. Reggiano	Emilia Romagna	1996	329.073 ECU	45%
Parco di Monte Avic	Valle D'Aosta	1996	491.884 ECU	50%
Abete nell' Appennino Meridionale	Appennino Merid.	1996	539.276 ECU	50%

Tabella 2 - Finanziamenti "Life Natura '95 - '96 - '97"

Annualità	Contributo Complessivo Unione Europea (ECU)	% contributi a progetti in aree montane
Life Natura 1995	3.839.000	20%
Life Natura 1996	4.926.000	31%
Life Natura 1997	5.210.000	46%

Interreg II:

Tale strumento finanziario è rivolto ad iniziative di cooperazione interregionale e transfrontaliera.

Le regioni frontaliere coprono circa il 15% del territorio dell'Unione Europea e sono abitate da circa il 10% della popolazione comunitaria.

Si tratta di zone particolarmente svantaggiate proprio a causa della loro ubicazione, in quanto:

- si trovano all'estremità di sistemi di trasporto e comunicazione tradizionalmente concepiti su base nazionale;
- sono caratterizzati da diversi sistemi di tassazione, assistenza sociale, lingua, cioè, da tutti quegli elementi che ostacolano la mobilità della manodopera attraverso le frontiere nazionali.

Per le proposte programmatiche relative ad "Interreg II", sono state attribuite all'Italia risorse per un ammontare complessivo di 351,5 Mecu.

Per le zone montane sono state attribuite le seguenti risorse finanziarie:

Frontiera	Interreg I	Interreg II
Italo Francese	1,7 Mecu	34,9 Mecu
Italo Svizzera	9,4 Mecu	19,6 Mecu
Italo Austriaca	4,2 Mecu	7,1 Mecu
Italo Slovena	2,35 Mecu	15,3 Mecu
Totale	17,65 Mecu	76,9 Mecu

Va inoltre segnalato l'azione pilota di cooperazione transnazionale sullo "Spazio Alpino 1997-1999" presentata congiuntamente da Italia, Austria e Germania alla Commissione Europea; le regioni italiane interessate sono: Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Prevede misure a favore dello sviluppo sostenibile nelle zone montane con particolare attenzione al turismo e al patrimonio naturale e culturale.

Il programma richiede un finanziamento complessivo di 10 Mecu di cui 5 mecu a carico dell'Unione Europea e 2 Mecu a carico dell'Italia.

Leader II:

Le strategie dell'Unione Europea sulle problematiche dello sviluppo rurale sono indirizzate a promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree agricole, da attuarsi attraverso politiche multidisciplinari in grado di operare un maggiore coinvolgimento degli operatori pubblici e privati, il rafforzamento delle comunità locali e conseguentemente la crescita armonica delle risorse economiche e sociali.

Con l'iniziativa comunitaria Leader, la Commissione Europea ha inteso avviare un processo di riequilibrio delle attività rurali, localizzate prevalentemente nelle aree montane, ed il mantenimento del tessuto socio economico sufficientemente diversificato attraverso un'impostazione decisamente endogena e decentrata che poggi su adeguate capacità di animazione e consulenza.

A questo fine, l'iniziativa ha inteso costituire una rete di gruppi di azione locale per lo sviluppo rurale dotati di un ampio margine di valutazione per attuare, a livello locale, le azioni finanziate nel quadro delle sovvenzioni globali nazionali.

Scopo dell'iniziativa è quindi reperire soluzioni innovative, aventi valore esemplare per tutte le zone rurali della Comunità, e di pervenire ad un'integrazione ottimale dei vari interventi settoriali.

In sostanza l'impostazione del Leader è ben sintetizzata dallo slogan "bottom up" (dal basso verso l'alto) al fine di permettere ad operatori locali, espressione di diversi settori e comparti, di esprimere progetti di sviluppo della propria area e, verificata la loro validità, affidarne ad essi stessi la gestione, dietro idonee garanzie finanziarie.

Leader II è un programma d'iniziativa comunitaria quinquennale (1994-1999) (Comunicazione della Commissione Europea 94/C/180/12 del 15 giugno 1994) cofinanziato da Unione Europea, Stati membri e Regioni, che ha avuto una prima fase "sperimentale" dal 1991 al 1993 (Leader I) nella quale sono stati effettuati esperimenti, spesso innovativi, su approcci locali allo sviluppo rurale.

L'iniziativa vuole contribuire ad acquisire le competenze allo scopo di permettere agli abitanti delle aree rurali di attuare strategie integrate di sviluppo e programmi innovativi "trasferibili", basati sulla logica dello sviluppo locale ("approccio locale allo sviluppo territoriale"), nonché a realizzare progetti comuni, ideati da operatori ed organizzatori nelle aree rurali in almeno due stati membri, legati all'esistenza di una rete che favorisca lo scambio di esperienze e il trasferimento di Know how (quest'ultimo è un aspetto innovativo di Leader II).

In generale Leader II prevede alcuni settori di intervento, relativi sia ad iniziative materiali (strutture ed attrezzature) sia a settori immateriali (servizi reali):

- la conservazione del paesaggio agrario;
- la valorizzazione e la promozione delle produzioni tipiche di qualità;
- l'espansione di alcune attività economiche (artigianato e PMI);
- la conservazione e la crescita dell'occupazione, quindi la permanenza delle giovani generazioni in campagna e del presidio umano sul territorio.

Sulla base di questi settori di intervento, l'iniziativa comunitaria prevede alcune misure specifiche:

1. Acquisizione di competenze (assistenza tecnica a monte degli investimenti: diagnosi del territorio, sensibilizzazione della popolazione, messa in contatto dei partner locali, elaborazione di una strategia);
2. Programmi di innovazione rurale (supporto tecnico allo sviluppo rurale, formazione professionale e aiuti all'assunzione, sostegno al turismo rurale, alle PMI, all'artigianato e ai servizi zonali, valorizzazione in loco e commercializzazione dei prodotti locali, conservazione e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita).
3. Cooperazione transnazionale (elaborazione di progetti comuni ad operatori locali di almeno due Stati membri);
4. Creazione di una rete europea di sviluppo rurale (immissione in rete dei progetti Leader su scala Europea).

I beneficiari dell'iniziativa comunitaria sono i Gruppi di Azione Locale (GAL), un insieme di partner pubblici e privati che elaborano congiuntamente una strategia e misure innovative per lo sviluppo di un territorio rurale di dimensione locale (meno di 100.000 abitanti), e gli Operatori

collettivi pubblici e privati (OC) nel settore rurale a condizione che la loro azione, più mirata, rientri in una logica di sviluppo di un territorio locale.

Le aree ammissibili sono quelle rurali che rientrano negli Obiettivi 1 e 5b, tuttavia gli stanziamenti possono essere utilizzati anche per le zone rurali limitrofe per un massimo del 10%.

Il contributo globale dei fondi strutturali della Comunità dell'iniziativa Leader II per il periodo 1994-1999 ammonta complessivamente a 327,79 Mecu (compresa la quota di riserva e l'indicizzazione), di cui 233,9 Mecu destinati all'Italia (escluso il cofinanziamento delle quote aggiuntive), pari a circa 450 miliardi di lire.

6.5 Sintesi della relazione introduttiva del Prof. Confalonieri

Non vi è dubbio che con la Conferenza si è voluto far maturare anche un nuovo atteggiamento nei soggetti locali capace di superare il problema della debolezza della rappresentanza e della scarsa capacità di “fare immagine” da parte della montagna che, invece, si presenta come una realtà estremamente diversificata e caratterizzata da potenzialità legate proprio alle vocazioni e alle specificità dei singoli territori montani.

Il CNEL si è fatto carico in questi ultimi anni sia di mantenere viva l'attenzione ai problemi che continuano ad impedire il decollo delle aree montane, sia di costruire un nuovo modello di intervento sul territorio basato sul partenariato sociale, sulla programmazione dal basso e sulla valorizzazione della progettualità locale, che possono essere in grado di avviare processi di integrazione e di concertazione, considerando pertanto i sistemi montani come “risorsa” per lo sviluppo.

E' in questo ambito che si è inteso sostenere un percorso di accompagnamento ad iniziative volte al coinvolgimento di istituzioni e rappresentanze, e alla riflessione sui temi dello sviluppo e della valorizzazione della montagna

Questo percorso, che ha prodotto in questi mesi un “bagaglio” significativo di conoscenze ed esperienze, ha permesso di verificare lo stato di attuazione della legge 97/94 con lo scopo di promuovere iniziative volte al miglioramento di politiche “strutturali” e soprattutto per valorizzare le iniziative “esemplari” e le istanze che vengono dai soggetti che operano localmente per la qualificazione delle specifiche potenzialità della montagna italiana.

L'individuazione di politiche strutturali e di organizzazione del territorio costituisce una questione centrale per il superamento dei fattori di residualità nella montagna italiana.

I processi di governo del territorio e l'elaborazione di strumenti di programmazione non hanno spesso prodotto effetti significativi, in particolare rispetto al controllo dei fenomeni di dissesto del suolo e all'uso delle risorse ambientali (es.: gli eventi alluvionali del Sarno) a causa della crescente difficoltà di armonizzare il mosaico di competenze dei differenti soggetti e dell'intreccio complesso delle procedure amministrative e finanziarie.

Troppo spesso ha prevalso il carattere di emergenza ed occasionalità dell'intervento pubblico, con strategie di governo del territorio che sembrano preludere più a forme di gestione delle risorse fisiche che a procedure di pianificazione preventiva e politiche strategiche di lungo periodo.

La gravità dei recenti eventi alluvionali rende sempre più urgente una ridefinizione delle modalità che fino ad ora hanno regolato le scelte di intervento ed organizzazione del territorio (attraverso la costituzione del nuovo dicastero dell'ambiente e della difesa del suolo, la revisione della strumentazione istituzionale della difesa del suolo, la precisazione del ruolo e delle modalità di intervento della Protezione Civile, la rimodulazione di flussi finanziari certi, la responsabilizzazione delle istituzioni montane) che può, peraltro, garantire una maggiore occupazione con nuove professioni specialistiche anche nelle aree più disagiate.

L'impegno del CNEL su questi ed altri temi si è concretizzato nella partecipazione al Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM), costituito dal CIPE presso il Ministero del Bilancio, e nell'istituzione del Gruppo di Lavoro Ambiente-Montagna quale struttura operativa che ha delineato un proprio programma di lavoro a sostegno dell'azione del CNEL, finalizzato all'accompagnamento e alla partecipazione ad alcune iniziative locali, alla redazione di parte della Relazione annuale sullo stato della montagna e alle attività organizzative della Conferenza.

All'interno del Gruppo Ambiente-Montagna, proprio in preparazione della Conferenza, si sono attivate tre sottogruppi di lavoro, che hanno prodotto alcuni contributi e proposte su specifici argomenti:

- "Territorio rurale e sviluppo economico";
- "Risorse umane e servizi alla persona";
- "Politiche nazionali e comunitarie: risorse e strumenti".

I PROCESSI IN ATTO NELLA MONTAGNA ITALIANA

Le aree montane, con riferimento ai soli comuni montani, rappresentano una quota consistente del territorio e della popolazione residente, pari al 46,3% della superficie territoriale ed al 14,7% della popolazione.

Considerando anche i comuni definiti parzialmente montani, le percentuali salgono al 55,5% della superficie territoriale ed al 27,6% della popolazione residente.

La situazione delle aree montane italiane si presenta estremamente diversificata, ma con indubbe potenzialità di sviluppo legate prevalentemente alla presenza di specifiche risorse umane, culturali ed ambientali.

La residualità di molte aree montane interne, soprattutto quelle che meno hanno saputo valorizzare le specificità locali e le potenzialità turistiche, ha avuto effetti sensibili sullo spopolamento e sull'abbandono di molte attività tradizionali, ma anche sull'equilibrio ambientale e sul dissesto idrogeologico.

Anche i documenti più recenti prodotti dalla Commissione Europea sottolineano come le dinamiche in atto nell'arco alpino possano a breve aumentare l'isolamento di alcune aree marginali, parallelamente al rafforzamento delle aree più forti, talvolta con un sovrautilizzo degli ambienti rurali (agricoltura intensiva, concentrazione delle attività turistiche, ecc.); queste tendenze vanno rilette anche in considerazione del notevole sviluppo semiurbano nelle pianure vicine alle Alpi e del congestionamento nei corridoi di transito, in relazione alla canalizzazione di crescenti volumi di traffico.

Nelle regioni appenniniche si riscontrano alcuni degli effetti presenti nelle aree alpine (incremento delle attività turistiche, fragilità ecologica, incendi boschivi, ecc.), ma con effetti più evidenti soprattutto per le aree marginali e meno sviluppate.

In particolare le aree rurali di più difficile accesso, che includono prevalentemente i territori collinari e montani, stanno sperimentando un progressivo declino, ed in alcuni casi anche la scomparsa della popolazione agricola e rurale, spesso accompagnata dall'esodo, soprattutto di giovani, e dal conseguente invecchiamento di coloro che restano.

Il perdurare delle dinamiche attuali, inoltre, condurrebbe l'arco alpino e le regioni appenniniche a diventare più frammentate e più dipendenti dai principali centri di attività di pianura, con particolare evidenza per le zone rurali interne.

In questo modo le disparità nelle zone montane più marginali potrebbero ampliarsi e l'ambiente subire un ulteriore deterioramento.

Al fine di prevenire queste ed altre dinamiche, si tratta, in questa sede, di valutare i principali fenomeni in atto e di verificare i percorsi "praticabili", a livello istituzionale, legislativo e

programmatico al fine di avviare una politica di valorizzazione e sviluppo sostenibile della montagna italiana.

La consistenza dei fenomeni di spopolamento e di sviluppo socio-economico

In occasione della Prima Conferenza Nazionale della Montagna emersero con chiarezza alcuni tra i problemi caratteristici delle aree montane: il progressivo spopolamento ed il ritardo dello sviluppo socio-economico.

Riguardo allo *spopolamento della montagna*, è interessante notare che per i comuni montani considerati nel loro insieme si assiste attualmente ad una leggera tendenza all'esaurimento della spinta allo spopolamento.

L'elemento più significativo in ordine allo spopolamento è però la sua persistente rilevanza nei piccolissimi comuni montani al di sotto dei 2.000 abitanti caratterizzati da una ridotta densità abitativa ed alta escursione tra i centri abitati e le frazioni situate tra l'altitudine massima e quella minima, che lascia intravedere una nuova ondata di spopolamento.

L'interpretazione dello spopolamento nei piccolissimi comuni (complessivamente 1.054.782 abitanti, pari al 12,5% della popolazione residente nei comuni montani) in funzione delle caratteristiche insediative e morfologiche del territorio montano non può che risolversi in un "grido d'allarme": si approfondisce il circolo vizioso tra lo spopolamento ed il degrado ambientale, tramite l'abbandono delle funzioni di presidio e salvaguardia del territorio.

Le contenute densità abitative rendono, inoltre, problematica l'erogazione dei servizi locali secondo i criteri di economicità ed efficienza.

I comuni con forte vocazione turistica sono quelli caratterizzati dalle migliori condizioni socio-economiche. L'importanza del fattore turistico si può misurare attraverso un volume di risorse pro capite derivanti da entrate proprie dei comuni montani a vocazione turistica (1 milione e 14 mila) pari al doppio delle risorse pro-capite relative al complesso dei Comuni montani agiati (507 mila) ed in ogni caso superiore alla media delle entrate proprie di tutti i Comuni d'Italia (505 mila).

Sviluppo e marginalità della montagna italiana

Nelle attività istruttorie alla Conferenza svolte dal CNEL è emersa una diversificata e più dinamica immagine della montagna italiana, non più "stretta" solo nei vecchi stereotipi di area "debole" con rilevanti fenomeni di abbandono e spopolamento, incapace di promuovere validi modelli socio-economico, ma come realtà in grado di avviare interessanti processi di sviluppo, tutela e valorizzazione legati alle potenzialità intrinseche del proprio territorio.

Il quadro della progettualità nelle aree montane si presenta, pertanto, piuttosto differenziato e legato alle specificità dei singoli territori, con presenza di aree con differente livello di sviluppo, sia sul territorio alpino che su quello appenninico, ma con sacche di maggiore marginalità nell'Italia meridionale.

Si possono rilevare, in base al livello e alla qualità dello sviluppo, alcune tipologie di aree montane:

1. *aree "forti"* con economie locali legate prevalentemente al turismo e ad altre attività produttive presenti sul territorio;
2. *aree "dinamiche"* che si stanno muovendo verso iniziative innovative e progetti di diversificazione dello sviluppo locale;

3. aree "deboli" caratterizzate dalla marginalità dell'economia montana e generalmente da rilevanti fenomeni di abbandono.

Il dato preoccupante che occorre sottolineare è proprio quello relativo alla scarsa dinamicità che sembra emergere da alcune realtà che non sono ancora in grado di proporre processi di sviluppo significativi e di inserirsi in una logica di sistema rispetto agli altri territori montani.

E' questo un processo che può allargare ulteriormente il "gap" (in termini di progettualità e conseguentemente di sviluppo) tra le regioni montane più sviluppate e quelle marginali che non hanno ancora avviato un processo virtuoso di integrazione funzionale e valorizzazione complessiva del proprio territorio, e nelle quali sono più evidenti i fenomeni di spopolamento ed abbandono delle attività e delle funzioni di presidio e manutenzione del proprio territorio.

In questo quadro di "chiaro-scuri" sembra interessante sottolineare come nelle aree più dinamiche l'attenzione a modelli di sviluppo legati alle risorse locali, al turismo e all'ambiente, come anche l'importanza attribuita al miglioramento delle condizioni occupazionali e sociali della popolazione montana, sia spesso un elemento distintivo delle strategie di intervento dei soggetti istituzionali e sociali locali, che hanno dato un importante impulso al rinnovamento dell'economia montana e al rafforzamento del tessuto sociale ed imprenditoriale esistente.

E' questo, come già sottolineato, il caso dei comuni a vocazione turistica, che si può considerare un fattore decisivo per caratterizzare le migliori condizioni economiche di alcuni ambiti territoriali montani. Siamo di fronte, in questo caso, a situazioni di "allineamento" agli standard medi nazionali (in funzione ad indicatori di benessere economico, dotazione di servizi ed infrastrutture) e di consistenti entrate proprie pro capite.

La competitività di queste nuove realtà montane si può misurare proprio nella crescente qualità dello sviluppo e della coesione sociale (il processo di "ricompattamento" dei soggetti locali) che però non sempre è stata in grado di supplire alla verticalizzazione delle sedi decisionali che di fatto ha penalizzato le realtà più deboli e lontane dai centri di sviluppo economico.

In questo quadro emerge soprattutto una realtà montana proiettata a valorizzare le proprie caratteristiche di "ambiente naturale e rurale", con tutte le sue specificità legate alle attività tradizionali di produzione, gestione e valorizzazione del territorio (dal turismo convenzionale all'ecoturismo, dalla forestazione alla difesa del suolo, dall'agricoltura alla zootecnia, ecc.), ma anche - ed è questa l'innovazione più significativa - a proporre nuovi modelli di sviluppo (attività produttive innovative, servizi alle imprese, ecc.) in grado di qualificare e irrobustire il tessuto locale e di inserirsi in un sistema a rete più vasto rispetto ai propri limiti territoriali (sistemi telematici per la popolazione e le imprese, strutture scientifiche in campo ambientale).

I modelli di sviluppo e valorizzazione della montagna

I processi di sviluppo e valorizzazione in atto nella montagna italiana, ed in particolare quelle delle aree più forti e dinamiche, hanno evidenziato alcuni caratteri comuni, che se estesi anche ai territori più marginali ma con potenzialità endogene di sviluppo, potrebbero rafforzare i sistemi economici e sociali a livello locale.

In sintesi, queste possono essere considerate le forme più innovative del processo in atto nei territori montani:

1. le iniziative di sviluppo della montagna italiana si stanno indirizzando sempre più diffusamente verso *modelli di sviluppo sostenibile*, in grado di valorizzare parallelamente la coesione del tessuto sociale ed economico, e le risorse culturali ed ambientali del territorio. Anche i più recenti programmi comunitari e nazionali, conseguentemente allo sviluppo eccessivo delle infrastrutture e al livello elevato di consumo di suolo, alla modifica degli ambienti naturali e rurali preesistenti e ai fenomeni di dissesto idrogeologico in atto, sembrano indirizzati nel premiare iniziative virtuose, capaci di integrare sviluppo e conservazione delle risorse ambientali.
2. la specificità delle singole comunità montane e la diversificazione di situazioni socio-economiche, istituzionali e territoriali (territori prevalentemente rurali, comprensori turistici, distretti produttivi, ecc.) sembra preludere a *modelli di programmazione d'area*, in grado di valorizzare la progettualità locale e a responsabilizzare la classe dirigente delle comunità montane ad un governo più attivo del proprio territorio.
E' questa una realtà diversa da quella che caratterizza le aree forti del Paese, spesso incentrate su localismi industriali e terziari e su attività policentriche già consolidate, mentre nelle realtà montane prevalgono esigenze di recupero della vitalità produttiva legate prevalentemente alle risorse tradizionali (agricoltura, legno, artigianato, ecc.) e di diversificazione dello sviluppo in base alle potenzialità territoriali presenti (turismo, ambiente, cultura, ecc.).
3. Le specificità territoriali delle regioni montane italiane prefigurano, inoltre, *un'esigenza di coordinamento delle iniziative interregionali e di cooperazione transfrontaliera*, finalizzate all'integrazione di strategie comuni e al rafforzamento della coesione tra le regioni (si veda, ad esempio, il Patto territoriale dell'Appennino Centrale).
A tale proposito, alcuni recenti documenti dell'Unione Europea hanno individuato nell'arco alpino forti squilibri nella rete dei trasporti e nella qualità dell'ambiente che necessitano di un coordinamento transnazionale e una gestione coordinata delle iniziative.
Anche a livello nazionale sussiste una tradizione di collaborazione istituzionale tra le Regioni (reti di trasporto e pendolarismo interregionale, servizi turistici e valorizzazione delle risorse ambientali, ecc.), ma anche reti di interrelazioni non sempre consolidate che occorre programmare ad una scala sufficientemente ampia per potere usufruire di adeguate economie di scala e per individuare sinergie tra le iniziative di respiro interregionale.
4. L'esigenza di una *nuova "cultura partecipativa"*, estesa non solo ai soggetti istituzionalmente competenti ma anche a quelli direttamente interessati alle proposte di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane ed economiche locali (organizzazioni sindacali, rappresentanze delle imprese, realtà cooperative ed associazionismo), ha sollecitato un'azione spesso concertata ed un coordinamento delle risorse finanziarie al fine di una crescita integrata ed equilibrata e di un rilancio delle potenzialità di sviluppo del tessuto sociale ed economico.
Si pensi, ad esempio, alle iniziative delle cooperative, agli strumenti di programmazione negoziata ed in particolare ai Patti Territoriali, che ha i suoi riferimenti principali sia nell'esperienza italiana promossa e diffusa dal CNEL da ormai quattro anni, sia negli indirizzi dell'Unione Europea che già nel V° Programma di Azione Comunitaria aveva indicato nella concertazione e partecipazione la via per lo sviluppo locale, l'occupazione e la sostenibilità ambientale.

LE POLITICHE NAZIONALI E COMUNITARIE PER LA MONTAGNA

Le iniziative dell'Unione Europea

Le più recenti politiche comunitarie, pur non prevedendo misure specifiche sulla montagna, hanno di fatto privilegiato il finanziamento di progetti ed iniziative pilota nelle aree interne e più svantaggiate degli Stati membri.

L'intervento della Comunità Europea in direzione della montagna nasce nel 1975, nell'ambito delle direttive socio-strutturali, e successivamente è proseguito con i Programmi Integrati Mediterranei (PIM), che hanno interessato anche vasti territori montani, attraverso i quali l'intervento comunitario si è avviato sui binari della programmazione locale e della plurisettorialità (agricoltura, turismo, artigianato, energia, ecc.).

L'Unione Europea attualmente dispone di Fondi Strutturali (FESR, FEOG-O, FSE, SFOP), che hanno il compito di ridurre i divari dello sviluppo tra le regioni dell'Unione Europea e che finanziano per le aree montane alcuni obiettivi comunitari (prevalentemente l'Ob.1 e 5b) ed alcuni Programmi di iniziativa comunitaria (Interreg, Leader, Life, ecc.).

A tale proposito desta qualche preoccupazione la riforma in atto dei Fondi Strutturali, che entrerà a regime nel 2000, e che porterà sostanziali modifiche rispetto all'attuale regime di aiuti per l'Italia in virtù dell'allargamento ad alcuni Paesi dell'Europa orientale e alla rimodulazione dei criteri di intervento comunitario.

I nuovi obiettivi di sviluppo, ridotti a tre, avranno la funzione di attenuare i divari e le disparità di reddito, che risultano consistenti quando entreranno nell'Unione Europea i Paesi dell'Est, ma si prevede una riduzione della popolazione eleggibile ai nuovi obiettivi 1 (relativo alle regioni in ritardo di sviluppo) e 2 (relativo alla riconversione economica e sociale).

Anche i programmi di iniziativa comunitaria verranno radicalmente ridotti, ma saranno mantenute le iniziative relative alla cooperazione transfrontaliera, allo sviluppo rurale e al raggiungimento delle pari opportunità.

In questo quadro prospettico, sulla base del limite del 75 % del PIL europeo per l'Obiettivo 1, con l'entrata dei nuovi Paesi membri dell'Europa orientale, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna usciranno dalle aree assistite e potranno usufruire del *phasing out*, una sorta di transizione per passare da un obiettivo all'altro.

Il dibattito in corso sulla riforma non è privo di ostacoli e di problemi specifici, che potranno avere ripercussioni anche sulle modalità di individuazione delle quote di territorio nazionale eleggibili agli obiettivi comunitari.

In particolare, il raggruppamento sotto l'Obiettivo 2 delle aree in crisi industriale, delle zone rurali vulnerabili e con scarso sviluppo socio-economico, e dei quartieri urbani degradati - a prescindere dall'estrema eterogeneità dei contenuti dell'obiettivo stesso e conseguentemente dei possibili criteri di assegnazione dei finanziamenti - è tuttora oggetto di discussione presso la Commissione Europea per i conflitti che potrebbero innescarsi tra le grandi aree metropolitane, le aree industriali e le zone rurali, in ragione di un maggiore numero di ambiti territoriali interessati a parità di risorse finanziarie.

Considerando che le quote nazionali per questo obiettivo non dovrebbero superare il 20% della popolazione totale, l'inclusione di grandi agglomerati urbani potrebbe rendere estremamente esigua la quota di finanziamenti per il resto del territorio nazionale (e conseguentemente per le aree montane).

Appare evidente, inoltre, che le politiche nazionali saranno pesantemente condizionate dalle scelte comunitarie, diventando difficile per ciascuno Stato membro rinunciare all'intervento finanziario dell'U.E., essendo al tempo stesso "costretto" al cofinanziamento dell'intervento comunitario.

E' questa una situazione che non sembra favorire le politiche comunitarie per la montagna e lascia insoluti alcuni problemi legati all'incentivazione delle iniziative di riqualificazione e valorizzazione delle aree montane.

Le iniziative legislative nazionali

Questa "penalizzazione" per la montagna a livello comunitario trova, invece, nella legge nazionale 97/94 l'unico riferimento legislativo quadro, che ha indicato un nuovo percorso istituzionale per la valorizzazione e lo sviluppo dell'economia e delle risorse ambientali ed umane della montagna, ma che stenta ancora a raggiungere risultati soddisfacenti in termini di efficacia attuativa e di risultati concreti a livello nazionale e regionale.

Le ragioni delle difficoltà attuative e dei ritardi applicativi sono piuttosto complesse, ed occorre che siano rilette all'interno di un più ampio corpo legislativo nazionale, come anche nel quadro della riorganizzazione amministrativa in atto nel nostro Paese.

L'applicazione delle legge quadro, comunque, ha promosso un dibattito che ha coinvolto prevalentemente i soggetti istituzionali statali e locali, le rappresentanze sociali ed economiche, il mondo cooperativo, anche se non ha sempre garantito un'informazione adeguata ed un confronto complessivo tra le istituzioni competenti, mentre l'efficacia della legge e della sua applicazione necessitano di modalità informative e di coinvolgimento capaci di un consenso più diffuso e di una maggiore partecipazione dei soggetti competenti.

Una prima considerazione complessiva sullo stato di attuazione della legge, che si rileva da una valutazione delle iniziative più significative avviate in questi ultimi anni, sembra fare emergere per le aree montane una situazione di dinamismo organizzativo ed istituzionale (la riorganizzazione delle procedure di finanziamento per la montagna, le nuove competenze dei soggetti locali, il sistema di agevolazione per la valorizzazione delle risorse ambientali, sociali e produttive, ecc.) che ancora stenta a raggiungere risultati soddisfacenti in termini di efficacia attuativa e di risultati concreti.

Tale dinamismo non ha garantito un reale coordinamento delle politiche di programmazione nelle aree montane, che sembra essere uno degli elementi problematici più evidenti.

Nel merito dell'attuazione della legge sulla montagna, sul piano delle competenze riservate a livello nazionale, si deve rilevare una *perdurante mancata attuazione di gran parte delle disposizioni di legge*, mentre a livello regionale si registra una situazione piuttosto diversificata circa il recepimento della L.97/94 e il riordino territoriale delle Comunità Montane indicato dalla L.142/90.

Alla recente nomina di un Sottosegretario appositamente delegato alla montagna, che ha avviato solo recentemente la propria attività di coordinamento e che dovrà procedere ad una revisione del Comitato Montagna per farne una struttura snella ma stabile a supporto sia del CIPE, sia delle altre Amministrazioni competenti, si contrappone la presenza delle Regioni che non sempre hanno mostrato un'adeguatezza istituzionale a perseguire politiche efficaci sui territori montani.

A tale proposito si rileva che molte Amministrazioni regionali non hanno un assessorato o un settore specifico in grado di centralizzare, a livello regionale, le azioni sulla montagna e coordinare programmi integrati di intervento.

Le stesse Regioni hanno posto in risalto alcuni ostacoli per una reale operatività delle politiche sulla montagna:

- *il difficile coordinamento tra Enti pubblici e l'intreccio delle competenze* che spesso rallentano un'efficace ed agile operatività dei processi di attuazione degli interventi per la montagna;
- *l'insufficienza e le difficoltà di erogazione delle risorse finanziarie*, con particolare riferimento al coordinamento tra le varie risorse finanziarie disponibili;
- *la carenza di informazioni* per la popolazione e per l'imprenditoria privata in grado di promuovere nuove iniziative di valorizzazione e riqualificazione dei territori montani.

Si deve, inoltre, rilevare che il recepimento della L.97/94 da parte delle Regioni è stato "settoriale", nel senso che non sono stati tradotti in disposizioni regionali tutti gli articoli della legge nazionale, ma si è operato una rivisitazione in funzione dell'esperienza normativa regionale e delle reali necessità delle singole amministrazioni regionali.

Se le iniziative in atto, seppure settoriali, spesso riflettono la volontà di costruire percorsi di qualità e diversificazione dello sviluppo, il quadro finanziario di riferimento per la montagna ripropone, invece, da un lato la "marginalità" delle aree montane rispetto le aree forti del Paese, per l'esiguità dei finanziamenti concessi con il Fondo nazionale per la montagna, dall'altro la logica dell'emergenza e dell'intervento assistenziale che non è stato in grado di operare un sistema di interventi organici e strutturali a favore della montagna italiana.

Il Fondo ha scontato un difficile fase di rodaggio e non ha ancora conferito un quadro di certezze per le istituzioni montane in grado di operare programmi pluriennali e di creare un "effetto moltiplicatore" di risorse finanziarie capaci di coinvolgere anche gli operatori privati locali.

I fondi per la montagna, peraltro, non sono ancora totalmente disponibili: si tratta di 50 miliardi relativi al 1995, che il CIPE, pur avendo approvato la loro allocazione, sono stati assegnati alle Regioni solo in parte, di 300 miliardi per il 1996 dei quali sono stati erogati 150 miliardi, di 150 miliardi per il 1997 dei quali rimangono da erogare dopo l'assestamento di bilancio 60 miliardi di lire e di 100 miliardi per il 1998 di cui il Cipe ha approvato i criteri di riparto e la ripartizione il 5 Agosto 1998 e saranno ripartiti alle Regioni dopo l'assestamento di bilancio.

A tale proposito si ritiene significativa la modifica dei criteri di riparto del fondo, sulla base della recente L.94/97, secondo una logica di spesa destinata ad investimenti finalizzati a rimuovere specifici ostacoli alla crescita dell'economia locale e a generare effetti moltiplicativi in grado di coinvolgere anche gli investitori privati.

QUALI CONDIZIONI PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA MONTAGNA

L'individuazione di linee strategiche per una economia eco-sostenibile e di sviluppo delle aree rurali interne e delle zone montane, a prescindere dal nuovo assetto istituzionale che si sta configurando, non può prescindere dalla modifica di alcune condizioni e dei criteri di intervento nella montagna.

Dal dibattito in atto e dai contributi forniti dai 3 sottogruppi delle sessioni della Conferenza, emergono alcune prime tesi di lavoro, quali osservazioni del CNEL sulle esigenze e modalità di intervento nella montagna.

In particolare si auspica:

1. *l'avvio di azioni "strutturali" e programmate per la montagna*, basate su politiche di sviluppo sostenibile, e il superamento delle politiche strettamente legate all'emergenza e all'assistenza dei sistemi locali, che potrà avvenire all'interno di un quadro istituzionale concertato, in cui sia possibile far convergere risorse finanziarie e coordinare le iniziative dei diversi soggetti competenti, secondo una logica che definisca strategie risolutive rispetto alle situazioni di criticità sociale, economica ed ambientale.
2. *la valorizzazione delle "specificità" e della "diversità" dei territori montani*, caratterizzati da differenti profili storico-culturali, sociali, economici ed ambientali, puntando quindi non solo ad interventi diffusi di riequilibrio territoriale (in termini economici, di servizi sociali e culturali, ecc.), ma anche alla valorizzazione delle potenzialità locali, con programmi non uniformati a tutte le comunità montane, ma calati nel territorio, e nelle aree più sviluppate alla qualificazione della polarizzazione attualmente in atto ("distretti turistici", aree artigianali, ecc.), in grado di rafforzare ed irrobustire sistemi territoriali più ampi e costituire da volano per lo sviluppo dei sistemi montani limitrofi.
3. *l'individuazione di un approccio "multifunzionale" volto alla diversificazione delle attività locali*, in termini non solo di sviluppo economico, ma di equilibrato miglioramento di tutti gli standard sociali ed ambientali (miglioramento dei servizi sociali, della qualità della vita dei residenti, del livello occupazionale, ecc.), anche attraverso l'individuazione di progetti integrati sul territorio montano, in grado di coniugare le attività rurali tradizionali presenti sul territorio (in termini di produzione agricola e forestale, di manutenzione del territorio a difesa del suolo, di tradizioni culturali locali, ecc.) e lo sviluppo di nuove attività innovative, con particolare riferimento ad una nuova articolazione del settore primario (bioagricoltura, prodotti DOC, ecc.).
La multifunzionalità è strettamente legata alla caratteristica di flessibilità sia dell'impresa che del singolo operatore o cittadino. E' difficile in montagna, infatti, delimitare con esattezza il confine tra un'impresa produttrice di beni ed una che regola servizi alla collettività.
4. *la "programmazione dal basso" e la qualificazione del "tessuto locale"*, da attuarsi attraverso forme istituzionalizzate e strumenti in grado di dare spazio ai diversi protagonisti dello sviluppo locale (Enti Locali, rappresentanze sociali ed economiche, associazionismo, ecc.), valorizzando la volontà di intraprendenza e di innovazione con iniziative capaci di attivare una maggiore responsabilizzazione dei soggetti stessi e di produrre effetti moltiplicativi delle risorse finanziarie (quali, ad esempio, i Patti territoriali).

La riconferma di processi di programmazione dal basso, all'interno di una politica volta al decentramento, all'attuazione di un federalismo solidale, all'applicazione del principio di sussidiarietà, costituisce anche per la montagna una possibilità per ottimizzare le risorse pubbliche e private esistenti, ma non esclude la necessità di un

raccordo con i programmi e le politiche nazionali e regionali di sviluppo, per contrastare i dualismi tra aree forti e deboli, tra interventi strutturali e di tamponamento, e per affermare un'integrazione effettiva tra i territori montani. Federalismo solidale, applicazione del principio di sussidiarietà, nuova cultura della programmazione contrattata tra le parti sociali e decisori pubblici, pertanto, costituiscono il terreno ottimale per dare effettiva capacità progettuale allo sviluppo della montagna.

5. *il ricorso a procedure di monitoraggio e valutazione della reale efficacia degli interventi intrapresi*, in modo da valutare l'impatto economico ed occupazionale dei finanziamenti effettuati, la concreta funzionalità dei progetti realizzati, l'impatto sul territorio, sulle risorse ambientali e sul tessuto sociale. La valutazione dei progetti è una fase della filiera decisionale-attuativa significativa, che può innescare processi virtuosi di qualificazione del quadro della progettualità e delle attività di gestione delle istituzioni.

Il decisore è sempre più chiamato a dare risposte efficienti ed operative sulle esigenze di sviluppo, e a considerare il patrimonio naturale della montagna non solo come un fattore con cui confrontarsi per valutare una generica compatibilità degli interventi proposti, ma come fertile terreno di potenzialità e valori endogeni da qualificare attraverso processi ed iniziative innovative. Le procedure di monitoraggio e valutazione dovranno trovare quindi nuove specificità ed agire come supporto alle varie fasi della programmazione dello sviluppo e della valorizzazione del territorio.

6. *il miglioramento dell'informazione ad istituzioni, residenti ed imprese*, attraverso iniziative di livello nazionale e locale, in grado di verificare sia lo stato di attuazione delle politiche per la montagna che le ricadute in termini occupazionali, di miglioramento della qualità della vita, di sviluppo dei sistemi economici locali, di tutela delle risorse ambientali e culturali.

La diffusione della telematica e la connessione informatica dei comuni - proposta in molti territori montani per l'erogazione di servizi telematici - sono il segno evidente di un'esigenza informativa, ormai diffusa sia presso gli abitanti che le forze imprenditoriali e sociali, che può conferire centralità ai soggetti istituzionali capaci di inserirsi in una logica di rete e di collaborazione.

Particolare interesse desta la realizzazione del *Sistema Informativo per la Montagna (SIM)*, con il quale si è ritenuto dare un forte impulso, per il suo valore strategico, allo sviluppo delle politiche di comunicazione ed informative, nonché alla sperimentazione di reti dedicate.

Con la sua attivazione si intende migliorare la funzionalità operativa delle strutture organizzative che effettuano attività di "sportello" (Comunità Montane, Enti Parco, ecc.), nonché razionalizzare ed ottimizzare i processi di erogazione dei servizi attraverso una progettazione integrata delle soluzioni tecniche, organizzative ed informatiche.

In particolare sono due gli obiettivi più significativi che sembra opportuno sottolineare:

- *il miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici e dei servizi informativi al cittadino*, al fine di evitare un dispendioso rapporto offerta di servizio/utente, con punti di erogazione ubicati esclusivamente nei principali centri montani. Si intende in questo modo attuare forme di riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi, nonché di operare concretamente per la diffusione capillare di informazioni di pubblica utilità, economiche, finanziarie, ecc.