

- *il miglioramento della conoscenza del territorio*, sia in termini di strumenti conoscitivi e di monitoraggio da parte delle Amministrazioni pubbliche, sia in termini di informazione culturale ai fini della fruibilità delle risorse storico-culturali, paesistiche e naturalistiche.

La realizzazione del SIM si raccorda con altre iniziative che possono costituire un utile ed auspicato arricchimento del dibattito in atto.

IL RUOLO DEI SOGGETTI LOCALI

Le istituzioni locali e le rappresentanze degli interessi

L'attuazione dello sviluppo locale nelle aree montane è possibile se si registra la presenza di un tessuto sociale ed economico sufficientemente maturo e di "saperi" in grado di progettare e gestire modelli di sviluppo del territorio.

L'intraprendenza delle istituzioni che operano localmente (Comuni, Comunità Montane, Enti parco, ecc.), che si misura con la capacità di esprimere una forte progettualità - di idee, di attività e progetti, di innovazione gestionale e tecnologica, ecc. - non è "sostitutiva" alle attività di accompagnamento delle Amministrazioni centrali e regionali, ma costituisce un elemento chiave nella configurazione di un quadro di interventi operativi e di gestione razionale del territorio e del tessuto socio-economico.

In questa ottica è auspicabile favorire la formazione di "sistemi locali" capaci di autogoverno e di autoregolazione, di promuovere sviluppo e di rispondere alle crisi dello stesso, di dare solidarietà e chiedere legalità.

Il recente decreto attuativo della Bassanini, peraltro, sembra rilanciare con forza il ruolo dei Comuni, mentre rimane ancora da chiarire la specificità istituzionale delle Comunità Montane, che stanno passando una "crisi di identità" e un disagio istituzionale.

L'art.131, relativo ai conferimenti a Regioni ed Enti Locali, ribadisce il ruolo prevalente delle Comunità Montane per l'erogazione dei servizi associati e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali a livello intercomunale.

In questo modo la forma associativa riceve un "riconoscimento" aggiuntivo a quello sancito dalla 142/90.

Del resto, proprio nei territori montani si sente il bisogno di una migliore e più efficiente organizzazione dei servizi, la funzionalità dei quali è resa estremamente difficoltosa dalla vastità del territorio e dall'inadeguatezza delle vie di comunicazione.

Il rafforzamento del ruolo delle Comunità Montane non può che rivolgersi verso questa funzione di promozione ed organizzazione, quale ente gestore di servizi pubblici "a valenza imprenditoriale", capace di raccogliere le esigenze dei singoli comuni, di renderle omogenee, di superare i particolarismi e di fornire una visione d'insieme di tutte le problematiche funzionali.

Le forze sociali ed economiche

Alla responsabilizzazione dei soggetti istituzionali si deve accompagnare il ruolo centrale delle rappresentanze sociali ed economiche la cui specificità non può che svolgersi all'interno di una strategia in grado di esaltare la capacità e la volontà di investire da parte degli imprenditori, sulla base della compatibilità delle soluzioni individuate con la qualità della vita umana, l'utilizzo ottimale delle risorse umane ed il rispetto delle risorse naturali.

La fattiva *ricerca di una convergenza con gli interessi pubblici* - ai vari livelli istituzionali - delle rappresentanze sociali ed economiche, degli operatori privati, sembra essere l'elemento innovativo in grado di attuare una "compressione" dell'intera filiera decisionale/attuativa in un processo concertativo, auspicabilmente rapido ed operativo, ma non a scapito delle competenze e dell'efficacia del processo di sviluppo dell'economia montana.

A questo si aggiunga, come specificità individuata per le aree montane, l'esigenza di un *maggiore impegno delle realtà cooperative* (anche nel Sud dove la presenza è meno rilevante) a contribuire al rilancio di una politica per la montagna, allo scopo di diffondere tra i giovani la cultura dell'autoimprenditorialità, incentivare i processi gestionali di pluriattività e promuovere integrazioni intersettoriali.

L'impresa cooperativa può essere, infatti, uno dei soggetti protagonisti di questa azione di valorizzazione delle aree montane - le cooperative in montagna sono circa 10 mila con un fatturato che si avvicina a 17 mila miliardi - perché è un modello d'impresa che più di altri può favorire lo sviluppo di risorse endogene, promuovere nuove realtà d'impresa pluralistica legate al territorio, consolidare ed ammodernare quanto già esiste, anche promuovendo nuove imprese per valorizzare imprenditorialmente le risorse e le opportunità disponibili e per far crescere collegamenti in rete e di filiera tra le imprese.

Questa capacità di interconnessione tra agire cooperativo e interessi delle aree montane è testimoniato anche da alcuni dati emersi in una recente rilevazione statistica effettuata su un campione rappresentativo del territorio nazionale: oltre il 28% delle imprese cooperative sono risultate situate in zone montane mentre nelle medesime aree territoriali risiede circa il 19% della popolazione italiana. Il confronto fra i due dati dimostra che il tasso percentuale di presenza delle imprese cooperative in rapporto alla popolazione residente risulta molto più elevato nelle aree montane che in altre aree del Paese.

Su queste premesse si è venuto costruendo l'impegno delle Centrali Cooperative che ha avuto come punto di partenza, dopo la partecipazione alla 1° Conferenza nazionale della montagna, la stipula di un Protocollo d'intesa con l'UNCCEM, che è stato integrato con gli altri due Protocolli d'intesa dalle Centrali Cooperative con il Ministero dell'Ambiente (per interventi della cooperazione nel campo dello sviluppo di economie sostenibili nei Parchi e nelle aree protette) e da Confcooperative e, attraverso analoghi accordi in epoca successiva dalle Centrali Cooperative, con il Ministero della Pubblica Istruzione (sui temi dell'educazione cooperativa nelle scuole).

Vi è, poi, per la cooperazione un'area di altissimo interesse: quella del vasto campo dei servizi, sia pubblici in concessione che di terziario privato, rivolti alle persone e alle famiglie. E' questa un'area dove la collaborazione tra pubblico e "privato-sociale" può trovare ampie applicazioni in risposta ad esigenze fondamentali della qualità della vita che non possono essere disattese, per le pur inderogabili esigenze di rigore del bilancio statale, senza produrre ulteriori gravi squilibri.

Il sistema bancario e finanziario

Si rileva, inoltre, *la necessità di una presenza più consistente del sistema finanziario e bancario per lo sviluppo del tessuto imprenditoriale, che vede nella carenza di operatori nel settore dell'intermediazione finanziaria e nella bassa propensione all'impiego e alla redistribuzione delle risorse raccolte dal sistema bancario (con un rapporto impieghi/depositi pari al 51% contro la media nazionale dell'80%) alcuni dei fattori di maggiore debolezza.*

Se il risparmio nei comuni montani sembra essere sostanzialmente in linea con quello del Paese (lo scostamento è di circa -5,6%), il livello degli impieghi risulta decisamente inferiore al valore medio nazionale (lo scostamento è di circa -66%).

Questi aspetti possono condizionare negativamente la crescita ed il consolidamento dello sviluppo nelle aree montane, per i quali occorre facilitare il ricorso più esteso alle fonti esterne di finanziamento per le aziende.

LE PRIORITA' DI INTERVENTO

La risorsa natura

Il ruolo di tutela attiva e salvaguardia delle risorse naturali della montagna e la necessità di attivare un processo virtuoso di crescita "sostenibile" dell'economia locale è riconosciuto dalla più recente normativa nazionale e comunitaria.

Il riferimento alla tutela ambientale è esplicito nell'art.1 della L.97/94 dove si sottolinea che *"sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano"*.

A livello comunitario, sia il Trattato dell'Unione Europea (art.130 s) che il Quinto programma d'azione sottolineano l'importanza di adottare politiche e strumenti di pianificazione per il raggiungimento di obiettivi di tutela, protezione e miglioramento dell'ambiente e per l'uso razionale delle risorse naturali.

L'importanza di disporre di "aree di qualità e spazio sufficiente per conservare la biodiversità", specialmente per le aree montane, è un obiettivo perseguito dalle molte iniziative comunitarie (Direttiva per la protezione degli uccelli, direttiva Habitat, ecc.), che non sempre sono state sufficienti ad arrestare la riduzione ed il degrado degli spazi naturali a livello europeo.

In Italia l'attuale disciplina dell'ambiente naturale, dettata dalla legge 394/96 sulle aree protette e da un quadro normativo piuttosto vasto, sostiene la necessità di trovare un equilibrio tra attività antropiche ed ambiente naturale, dove possono essere promosse e sperimentate anche attività produttive, purché compatibili con i valori naturali, e dove può realizzarsi un modello di sviluppo sostenibile da coniugarsi con la conservazione ambientale.

Anche l'entità "Parco" prevista dalla legge non si pone come un vincolo assoluto alle attività presenti sul territorio protetto, ma una garanzia di valorizzazione delle attività e delle iniziative compatibili (attività agricole biologiche, attività primarie ed artigianali non inquinanti, turismo di visitazione, recupero del patrimonio architettonico, ecc.) e un'inibizione alle attività non compatibili

con le risorse naturali (divieto di caccia, limitazioni alle attività edilizie e alle attività inquinanti nelle aree più pregiate del Parco, ecc.).

Obiettivo del Parco è anche quello di rivitalizzare il mercato del lavoro offrendo nuove opportunità di impiego per i giovani, sfruttando le potenzialità offerte dal turismo.

Il “decollo” dei parchi, con particolare riferimento alle aree montane, risiede proprio nella capacità di governo del territorio nell’ottica dello sviluppo sostenibile e nella razionale gestione delle risorse naturali, umane ed economiche esistenti.

A questo si aggiunga la necessità di operare a livello comunitario e nazionale attraverso politiche finalizzate alla definizione di “codici di buone prassi” per tutte le misure ed i progetti con un impatto territoriale, anche condizionando il sostegno ai soggetti che intervengono sul territorio al rispetto dell’ambiente.

Un ulteriore elemento strategico da mettere in atto, nel processo di revisione in corso della legge quadro sulle aree protette, che può essere in grado di superare alcuni dei nodi tuttora irrisolti, è quello dell’organicità dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali, al fine di instaurare principi di cooperazione e procedure di coordinamento efficaci, e quindi di valorizzare il ruolo istituzionale dei diversi livelli di governo.

La risorsa idrogeologica

Un recente studio sullo stato di dissesto idrogeologico in Italia (“Progetto AVI”), realizzato dal CNR e dal Gruppo Nazionale per la Difesa delle Catastrofi Idrogeologiche, ha evidenziato la situazione di rischio per tutte le regioni italiane.

I dati che riguardano i movimenti franosi dei comuni montani e collinari, per il periodo 1918-1990 (che escludono peraltro i recenti eventi alluvionali in Piemonte e Campania), individuano 2.064 comuni a rischio, pari a circa il 26,6% dei comuni italiani. Se a questi dati si aggiungono quelli relativi agli eventi alluvionali - che comunque hanno interessato solo parzialmente i territori montani - si evidenzia come la metà dei comuni montani sia sostanzialmente a rischio idrogeologico.

L’applicazione della legge 183/89 sulla difesa del suolo, chiamata a dare risposte alla situazione di rischio su tutto il territorio nazionale attraverso la modificazione del quadro istituzionale di settore e l’individuazione di nuovi criteri di gestione integrata delle risorse ambientali, ha mostrato fino ad ora alcune carenze dovute sostanzialmente all’assenza di un quadro conoscitivo esauriente, alla limitata dotazione di mezzi e personale dei nuovi enti, all’intreccio di competenze previste dalla normativa esistente, alla scarsità delle risorse finanziarie, ed infine alle oggettive difficoltà di predisposizione in tempi brevi dei piani di bacino.

L’assunzione di misure di salvaguardia, direttive ed in particolare dei Piani stralcio, riferiti sia a settori di intervento (sicurezza idraulica e idrogeologica, attività estrattive, fasce fluviali, qualità delle acque, ecc.) che ad ambiti territoriali specifici, ha comunque permesso l’avvio delle procedure di pianificazione in tutti i bacini nazionali, con strumenti parziali in grado di affrontare le criticità di maggiore rilevanza.

Certo è che la complessità procedurale e le lacune normative della legge non hanno permesso un'avvio facile della pianificazione di bacino e non hanno impedito evidenti conflitti di interesse tra i soggetti istituzionali competenti.

A questo si aggiunga la continua rimodulazione dei finanziamenti statali che, se da un lato dimostra quanto siano ancora forti interessi contrari all'applicazione compiuta della legge, dall'altro sacrifica alla logica dell'intervento "strutturale" e "programmato" le esigenze dell'urgenza per sanare situazioni contingenti (emergenza Adriatico, Valtellina, ecc.).

Le politiche di difesa idrogeologica hanno fino ad oggi mostrato una tendenza a risolvere le emergenze e le situazioni più critiche, attraverso un complesso - tra l'altro notevole e oneroso - di interventi di "tamponamento" frammentari e poco coordinati. La scelta prevalente di operare per politiche "di emergenza" rispetto a quelle "di struttura", non ha sortito generalmente gli effetti previsti in quanto gli interventi sono stati per lo più condotti con tempi troppo lunghi rispetto agli obiettivi auspicabili di tempestività ed efficienza.

L'azione pubblica, se attuata attraverso compiti di tamponamento, non potrà operare per obiettivi strategici di più largo respiro finalizzati a risolvere alla base le cause dei fenomeni di degrado e di rischio idrogeologico.

A quasi dieci anni dall'applicazione delle legge sulla difesa del suolo, i ritardi e le inadempienze sono ancora notevoli, e solo alcune Autorità di bacino hanno iniziato a lavorare a regime.

In particolare nel Mezzogiorno sono ancora molti gli Enti di bacino regionali che devono ancora essere istituiti, oltre ad alcune Autorità di bacino interregionali.

In questo contesto appare sempre più problematica un'attività di programmazione preventiva della difesa del suolo, su tutto il territorio nazionale, ed i recenti avvenimenti di dissesto idrogeologico che hanno colpito territori montani e collinari (le alluvioni del Tanaro e del Sarno) confermano la dimensione effettiva delle dinamiche in atto.

Il Governo sta ridefinendo la macchina organizzativa della difesa del suolo - con la creazione di un "superministero" che accorperà ambiente, difesa del suolo e tutela del territorio - ma occorre da subito operare rapidamente con interventi di prevenzione ed attività conoscitive (in particolare l'"atlante" delle aree a rischio idrogeologico ed il "catasto" delle opere di difesa), con l'avvio effettivo di una pianificazione di bacino e con una chiara definizione del ruolo della Protezione Civile.

La risorsa turistica

La presenza notevole di ambiti di interesse naturalistico nelle aree montane alpine, appenniniche ed insulari, pone la centralità del rapporto tra la tutela e gestione dei territori protetti e lo sviluppo turistico.

Il binomio turismo e montagna ha assunto in questi ultimi decenni un ruolo di grande significato, sia per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale e naturale, sia per il miglioramento complessivo delle condizioni economiche e del benessere della popolazione montana (i comuni più "agiati" sono prevalentemente quelli a vocazione turistica).

La necessità di operare per un sviluppo turistico sostenibile si è manifestata con evidenza nel corso di questi ultimi decenni, conseguentemente all'eccessivo consumo di suolo e allo sviluppo di

infrastrutture nei comprensori montani, alla modifica degli ambienti naturali preesistenti, all'inquinamento delle acque interne e ad altri fenomeni legati alla fruizione turistica.

Anche recenti documenti ed iniziative dell'Unione Europea (Dichiarazione di Dublino e Trattato di Maastricht, Gruppo di lavoro "Turismo ed Ambiente") e delle organizzazioni internazionali (Conferenza mondiale sul turismo sostenibile e Carta mondiale del turismo sostenibile) hanno sottolineato la necessità di pervenire ad un'integrazione tra lo sviluppo turistico e la conservazione delle risorse ambientali.

Il turismo sostenibile, in particolare per la montagna italiana, può rappresentare uno "strumento" prezioso in grado di incentivare la valorizzazione delle risorse naturali, considerando l'attuale esiguità di finanziamenti specifici per la tutela dei valori ambientali e storico-culturali.

Il fattore turistico, che costituisce per la montagna una fonte di reddito ed occupazione diretta ed indiretta, separa nettamente l'universo dei comuni montani più ricchi non solo dal resto dei comuni, ma anche dal resto del Paese. Il confronto tra i comuni montani "agiati" e quelli "disagiati" ha consentito, in una indagine istruttoria alla Conferenza, di isolare il fattore della vocazione turistica come decisivo per caratterizzare le migliori condizioni socio-economiche (in termini di reddito, dotazione di infrastrutture e di servizi sociali).

La risorsa agricola e produttiva

Le priorità nel settore agricolo per la montagna devono essere rilette in un quadro più ampio di iniziative strategiche della Comunità Europea, finalizzate alla definizione di un modello di agricoltura multifunzionale (produttiva, ambientale, di sviluppo delle aree rurali) e alla valorizzazione della "plurivocazionalità" dell'impresa agricola.

Proprio la pluriattività e la costruzione di "filieri" sono il perno su cui vanno costruite le nuove politiche di sviluppo rurale, come previsto peraltro dall'Agenda 2000, in considerazione che i vincoli posti dalle norme dei regolamenti attuativi della PAC hanno fino ad ora avuto effetti limitati sullo sviluppo delle aree montane.

A tale proposito, va rilevato che molte azioni previste dalle misure di accompagnamento non sono state applicate correttamente in montagna anche perché sono mancate alcune condizioni di base. In particolare, il regime dei premi per ettaro non ha tenuto conto delle minori produzioni realizzate in montagna, mentre l'applicazione delle misure relative al set-aside in alcune zone montane ha incrementato il rischio di erosione del terreno, producendo un effetto contrario a quello prefigurato dalla PAC.

Altro problema di rilievo è la presenza di molte razze animali autoctone delle aree montane, dotate di particolare rusticità, che rischiano l'estinzione perché non è stato incentivato l'allevamento. Alcune produzioni, invece, in virtù dell'incentivo di cui hanno beneficiato, si sono spostate dalla pianura all'alta collina e alla montagna, stravolgendo l'habitat naturale di altre specie vegetali montane.

Il principio della salvaguardia della biodiversità, benché riconosciuto a livello internazionale come prioritario, è stato spesso gravemente disatteso provocando danni che hanno ripercussioni gravi e durature sull'assetto del suolo, sulle regimazioni idriche e conseguentemente sulla sicurezza dei territori a valle.

Per un effettivo rilancio dell'economia rurale, il modello di agricoltura per le aree montane da settore protetto ed autoreferenziale dovrà indirizzarsi verso sistemi economici competitivi ed obiettivi di qualità ed innovazione.

Questa evoluzione dovrebbe offrire un recupero della marginalità dell'agricoltura montana, che dovrà essere "eco-compatibile", anche con rese quantitative minori, ma con prodotti migliori che possono acquisire un relativo valore aggiunto se valorizzati opportunamente.

A tale proposito l'esigenza di un "marchio" dei prodotti realizzati in montagna, anche se appare più sfumata ora che sono state pienamente regolamentate le DOP (Denominazione di origine protetta) e le IGP (Indicazione geografica protetta), può contribuire all'identificazione di un prodotto che abbia determinate caratteristiche di processo. Non è tuttavia realistico pensare che l'adozione del marchio di per sé contribuisca a risolvere i problemi dell'economia montana che restano soprattutto quelli della logistica, dei costi dei trasporti, delle infrastrutture e della distribuzione.

Di non secondaria importanza è il problema dei vincoli igienico-sanitari da recepire, posti dall'adeguamento alle direttive U.E. in materia, ma occorre provvedere nel contempo all'adozione di norme flessibili e graduali che ne consentano l'adattamento alle diverse realtà della montagna.

Soprattutto in montagna l'implementazione delle attività d'impresa (sia agricole che artigianali) attraverso il rafforzamento della dimensione economica e l'aumento della qualità globale, dei processi, dei prodotti e dei servizi di interesse collettivo, costituisce un percorso possibile per aggirare la rigidità fondiaria e conseguire un reddito misto in cui plurivocazionalità dell'impresa e part-time individuale o familiare siano connotati di stabilità e flessibilità, capacità di accumulazione e reinvestimento produttivo, specie delle aziende familiari, qui prevalenti.

Il fondamento della missione dell'agricoltura, comunque, non può essere ovunque, una funzione produttiva ed economica. Assieme alla produzione di beni e servizi primari vendibili (come quelli agrituristici, forestali, artigianali, ecc.) l'agricoltura è chiamata a svolgere "servizi" di interesse collettivo, di difesa ambientale e di manutenzione del territorio.

Il riconoscimento di queste funzioni, mediante indennità finanziarie motivate, e l'incoraggiamento allo sviluppo di quelle vendibili, specie in montagna, dove le condizioni di competitività per fattori di costi è svantaggiata, costituisce la condizione principale per l'affermarsi di un tessuto diffuso di imprese, indispensabile per la tenuta del territorio, in grado di conseguire livelli accettabili di reddito, specie per i giovani.

La risorsa legno

Il patrimonio forestale italiano, che secondo i dati Istat occupa il 64% della superficie montana e quasi il 20% di quella collinare, rappresenta un'importante risorsa per le aree montane del Paese. La risorsa forestale costituisce una fonte di attività tradizionale (taglio, rimboschimento, manutenzione, ecc.) e sta assumendo sempre più un'importanza "multifunzionale" in relazione allo sviluppo di altre attività innovative e alle priorità della difesa idrogeologica dei versanti.

In realtà su oltre 8 milioni di ettari di superficie forestale solo il 25% è costituito da alberi di alto fusto, mentre i cedui con oltre 3,6 milioni di ettari rappresentano il 42% del totale.

Ebbene questi boschi cedui sono spesso abbandonati, non curati, divenendo improduttivi per la resa di materia prima e non efficaci per la difesa dell'ambiente (in alcuni casi "esca" permanente per gli incendi).

Come conseguenza all'insufficiente utilizzo del patrimonio forestale, la produzione annua, che in termini di massa legnosa è compresa tra 8 e 9 milioni di mc. rappresenta appena il 25% circa del fabbisogno annuo; ciò significa che l'intensa attività di trasformazione dell'industria nazionale del legno deve ricorrere all'importazione del 75% circa di materia prima legno con un esborso valutario annuale di ben 7.000 miliardi da oltre 50 Paesi europei, nonché dell'Africa, Asia ed America.

Di contro l'industria nazionale del legno nel 1996 ha fatturato 61.000 miliardi, con un export di 18.000 miliardi, generando un saldo attivo di 11.500 miliardi e consolidando, inoltre, un'indiscussa leadership mondiale nel comparto mobili ed arredamento.

In questo quadro, pur ribadendo la centralità della funzione economica della produzione legnosa, si auspica di avviarsi verso un'economia forestale sostenibile dando priorità alla biodiversità e alle funzioni protettive ed occupazionali dei boschi. La biodiversità, le funzioni di difesa del suolo, ricreative, ecologiche assumono sempre più un'importanza centrale nella gestione del patrimonio forestale.

Lo stretto legame tra protezione delle risorse naturali e produzione legnosa (la "filiera foresta-montagna-ambiente") è verificabile laddove il settore forestale può contribuire sensibilmente alla creazione di occupazione e alla integrazione e diversificazione del reddito nelle aree rurali.

Altri aspetti interessanti sono costituiti dall'impiego di biomasse come fonte di energia quale variabile da valorizzare nella definizione degli scenari dei possibili utilizzi delle risorse forestali (in Europa più del 45% delle utilizzazioni boschive sono destinate alla produzione d'energia) e dall'incremento dei processi di recupero e riutilizzo dei residui legnosi in cicli di produzione, che costituisce un esempio significativo di come il riciclaggio possa diventare un'attività estremamente remunerativa.

La risorsa umana

Occorre, infine, valutare con grande attenzione il problema della presenza dell'uomo delle montagne, condizione, questa, preliminare per definire qualsiasi programma di intervento.

Gli attuali indici di spopolamento e le proiezioni demografiche per i prossimi anni mostrano, come già sottolineato, fenomeni diversificati, ed occorre adottare norme più incisive per adeguare ed indirizzare gli attuali fenomeni di immigrazione in atto, caratterizzate dalla sostituzione delle popolazioni autoctone con colonie di immigrati che si stanno sostituendo nelle attività tipiche della montagna: l'allevamento, la silvicoltura, l'artigianato.

E' indispensabile creare quelle condizioni legislative che consentano loro un insediamento regolare, quelle sociali per una piena integrazione e quelle di lavoro, flessibili, che impediscano una totale sostituzione dei locali con gli immigrati.

Questa flessibilità va ricercata anche nelle norme relative alla preliezione, alle partecipazioni stagionali e alle altre forme di lavoro.

PRIMI ELEMENTI PER UN DIBATTITO SULLA RIFORMA ISTITUZIONALE E LEGISLATIVA

La ridefinizione di questo quadro strategico delle condizioni di intervento e di priorità per la montagna - che qui vengono semplicemente accennate, ma che si dovranno affrontare nelle opportune sedi istituzionali - non può prescindere dalla risoluzione a monte di alcuni nodi problematici per i quali il CNEL vuole avviare una prima istruttoria e sollecitare un dibattito con il Governo, i soggetti istituzionali e le forze sociali.

Si tratta, in sostanza, della rivisitazione della legge quadro sulla montagna (L.97/94), in corso presso le competenti Commissioni parlamentari, la cui perdurante inattuazione non ha permesso un concreto avvio delle politiche di sviluppo e valorizzazione delle aree montane, e di alcuni nodi istituzionali legati all'accelerazione del processo di decentramento amministrativo, con il recente decreto attuativo della Bassanini, e alla ridefinizione del ruolo delle Comunità Montane.

La revisione della L.97/94

La legge sulla montagna si è rivelata approssimativa, in particolare laddove sussiste l'esigenza di integrazioni con altri provvedimenti nazionali per i quali inizialmente si è ricorso solo a semplici chiarimenti procedurali da parte degli uffici dei ministeri e successivamente a proposte di modifica legislativa in modo da rendere attuabile quanto chiaramente espresso dal legislatore (in relazione alla copertura finanziaria, all'intreccio di competenze, ai criteri per le agevolazioni, ecc.).

A questo si aggiunga che il vasto "spettro" di aspetti normativi e procedurali previsti dalla L.97/94 deve essere attentamente riletto ed aggiornato con le leggi più recenti, verificando le connessioni legislative con i vari settori di intervento (L.36/94 sulle risorse idriche, L.341/95 e L.662/96 sulle procedure di negoziazione nelle aree depresse, D.L.22/97 sullo smaltimento dei rifiuti, L.449/97 sugli incentivi per il recupero del patrimonio edilizio, L.114/98 sulle aree commerciali, ecc.) e con gli aspetti istituzionali relativi al decentramento amministrativo (L.59/97, D.L.112/98).

Si tratta, pertanto, di *valutare con attenzione i criteri di rivisitazione della legge*, senza stravolgerne i contenuti, ma puntando alla semplificazione delle procedure di attuazione - al fine di recepire le novità istituzionali imposte dal decreto Bassanini e le indicazioni della Commissione Bicamerale - alla valorizzazione del ruolo dei soggetti istituzionali locali, secondo il principio di sussidiarietà, e alla coerenza con il quadro normativo nazionale.

Si tratta, inoltre, di *ridisegnare la legge avendo come obiettivo lo sviluppo di "qualità" dei sistemi montani* (in termini non solo di compatibilità ambientale, ma soprattutto di innovazione dell'offerta di prodotti e servizi, di competitività dei sistemi economici, di integrazione funzionale, ecc.) in grado di valorizzare le potenzialità e le specificità territoriali, e l'attenzione alla diversificazione della valorizzazione dei grandi sottosistemi territoriali della montagna italiana, caratterizzati da specifiche vocazioni e da differenti potenzialità di sviluppo.

Decentramento ed Autonomie Locali

Anche il processo di decentramento amministrativo e fiscale in atto costituisce un fattore di rilancio dei soggetti istituzionali che operano nelle aree montane.

Con il Decreto Legislativo L.112/98 è stata avviata una nuova fase di snellimento delle funzioni statali a vantaggio delle Regioni e delle Autonomie Locali. Entro sei mesi dall'emanazione del nuovo D.L. le Regioni provvederanno a determinare le funzioni amministrative che richiedono lo svolgimento unitario in ambito regionale ed il contestuale conferimento delle altre funzioni agli Enti Locali, con il quale si dovrà evitare il rischio che nei comuni di montagna, scarsamente dotati di risorse e personale, la funzione della delega diventi penalizzante e discriminatoria per le attività produttive.

Vanno, quindi, sollecitate le Regioni ad individuare ambiti territoriali ottimali, nei quali gli Enti Locali montani possano trovare economicità di gestione e nuove opportunità di programmazione dello sviluppo.

Particolare attenzione va posta al processo di decentramento fiscale in atto nel Paese, nonché di semplificazione amministrativa, che impone una riflessione sulla capacità e praticabilità dell'imposizione fiscale nei comuni montani e quindi sulla necessità di ripensare l'utilizzo di fondi globali e perequativi sul territorio.

Il riferimento alla risorse proprie degli Enti Locali, e dei piccoli comuni montani in particolare, è importante in una fase in cui il riordino del sistema dei trasferimenti erariali, privilegiando la capacità impositiva e lo sforzo fiscale, rischia di penalizzare, senza adeguate contropartite, i comuni con una ridotta base imponibile e soggetti peraltro a fenomeni di spopolamento.

Anche in considerazione dell'esiguità del Fondo nazionale per la montagna, potrebbe porsi per i piccoli comuni montani non turistici un'esigenza di riequilibrio delle risorse trasferite.

Gli enti montani, inoltre, in termini di partecipazione e ritorno finanziario, dovrebbero beneficiare dei risparmi dei soggetti economici locali che possono essere reinvestiti in montagna e della valorizzazione delle risorse "provenienti" dalla montagna, troppo spesso utilizzate in pianura.

Ciò riguarda, in particolare, la risorsa idrica (centrali idroelettriche, acque minerali, ecc.), le risorse alimentari, legnose, minerali, ecc.

Le regioni montane sono, infatti, "depositarie" di risorse fisiche che troppo spesso vengono utilizzate in altre sedi. L'introduzione di tariffe locali (ad esempio quelle previste dalla Legge Galli) e la gestione decentrata in alcuni settori potrà garantire una *redistribuzione più equa del reddito*.

In questo contesto di "rinnovamento istituzionale" è stata ravvisata la necessità di rivedere il ruolo delle Comunità Montane - che con il nuovo ordinamento delle autonomie locali vengono riconosciute come Enti Locali con funzioni di ente "intermedio" - che in questi anni di attività hanno svolto sostanzialmente un ruolo di coordinamento delle realtà comunali montane per la gestione dei servizi e hanno rappresentato un effettiva "risorsa" istituzionale, ma che generalmente non hanno operato per lo sviluppo strutturale e programmato dei sistemi economici montani e per la valorizzazione delle potenzialità territoriali.

A tale proposito si pone l'esigenza di chiarire, alla luce delle norme non applicate della L.142/90, su quali criteri di riorganizzazione territoriale (Unione dei Comuni, gestione associata di servizi, ecc.) occorre che si innesti il processo di ridefinizione delle istituzioni locali, di rilancio socio-economico e di razionalizzazione e miglioramento dell'offerta dei servizi.

Una volta ridisegnato questo quadro legislativo ed istituzionale, occorre razionalizzare i processi di allocazione delle risorse finanziarie, non solo secondo criteri di riequilibrio territoriale e di redistribuzione omogenea all'interno delle aree montane, ma soprattutto secondo una logica di sollecitazione delle potenzialità dei sistemi economici e sociali montani.

Il Fondo unico per la montagna, come definito dalla recente L.94/97, si auspica che possa operare anche per obiettivi strategici (di settore, integrati, d'area) per i quali occorre formulare iniziative sia finalizzate alla tutela e riqualificazione delle risorse ambientali e storico-culturali, sia intese come volano ad ulteriori progetti imprenditoriali di valorizzazione dell'economia locale.

Consenso e coesione sociale

In questo quadro si pone l'esigenza di individuare politiche ed iniziative per favorire la coesione dei soggetti pubblici e privati che interagiscono nel processo decisionale, in modo particolare laddove gli interventi sul territorio incidono direttamente sul tessuto produttivo e sociale, anche attraverso strumenti innovativi e un più diffuso ricorso a forme di concertazione e partecipazione.

Le politiche per la montagna, per il loro carattere "interdisciplinare", dovranno essere formulate all'interno di un quadro istituzionale consensuale, anche con il ricorso a strumenti di concertazione (Patti territoriali, Protocolli d'intesa, ecc.), nella considerazione che un "consenso preventivo" possa garantire una maggiore sinergia ed accelerazione in fase attuativa.

La Conferenza, alla luce di queste considerazioni, non può che aprire il dibattito su questi temi, e porsi come sede in cui operare alcune prime opzioni di intervento - in relazione alla presenza di alcuni rappresentanti del Governo - permettendo nel contempo al CNEL di accompagnare i processi decisionali e di sollecitare il confronto tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni regionali, tra rappresentanze sociali e delle imprese, tra mondo cooperativo e comunità locali, attraverso un rapporto dialettico che solo può garantire il passaggio ad un nuovo modello amministrativo e decisionale "decentrato e condiviso" capace di incentivare processi virtuosi di valorizzazione della montagna.

Un tale compito deve essere assicurato da un sistema di informazioni capaci di monitorare con continuità i percorsi attuativi della legge 97/94, con particolare riferimento alle iniziative di sviluppo montano e all'utilizzo delle risorse finanziarie.

La costituzione di un "osservatorio" permanente può contribuire a dare continuità e coerenza alle attività di monitoraggio, e consentire confronti e verifiche a supporto alle politiche pubbliche e delle iniziative dei soggetti interessati alla valorizzazione della montagna.

6.6 Le esperienze dei PATTI TERRITORIALI nelle aree montane

Tra le politiche attive per la montagna particolare rilievo meritano i patti territoriali che sono l'espressione del partenariato sociale che vedono l'attivo ruolo del CNEL nell'opera di concertazione tra i soggetti sottoscrittori locali, sia Enti istituzionali amministrativi (Regioni, Provincie, Comunità Montane, Comuni), sia soggetti imprenditoriali e finanziari (imprese, cooperative, banche), sia rappresentanze delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati. Centrale è il ruolo del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. che istruisce positivamente i progetti tramite soggetti convenzionati e fornisce assistenza anche attraverso convenzioni con società di servizi e da ultimo approva con decreto il patto da stipulare.

Da segnalare inoltre che l'Unione Europea ha fatto propri i patti territoriali come strumentazione a livello comunitario di progetti pilota cui offre assistenza tecnica.

Accanto a tre progetti italiani localizzati nelle aree montane l'Unione Europea segue analoghi progetti con le altre nazioni della Comunità con particolare attenzione alle finalità occupazionali.

Premessa

L'istituto del Patto Territoriale 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 ha indicato nella concertazione e partecipazione la via per lo sviluppo locale, l'occupazione e la sostenibilità ambientale.

Alcune recenti determinazioni della Commissione Europea ("Azioni per l'occupazione in Europa: un patto di fiducia") rilevano l'importanza di promuovere "patti-pilota" al fine di dare vita ad un'ampia cooperazione regionale e locale a favore di una strategia integrata di sviluppo territoriale e di incremento dell'occupazione.

La stessa Commissione Europea ha rilanciato recentemente la sfida dei "Patti territoriali per l'occupazione" come chiave per un solido sviluppo locale, per il rafforzamento dell'economia nazionale ed europea e per una maggiore competitività delle piccole e medie imprese nel mercato globale, che ha bisogno di regole solide e del "contrappeso" delle forze locali per evitare processi di rigida verticalizzazione del mercato stesso.

Tre direzioni generali (DgV, DgVI e DgXVI) hanno costituito un coordinamento per la valutazione entro la fine del '97 di questa prima fase sperimentale in cui verranno analizzati i risultati di 80 casi europei di concertazione (10 patti pilota in Italia di cui 3 localizzati nelle aree montane).

L'esperienza italiana promossa dal CNEL ha contribuito fattivamente alla maturazione degli strumenti negoziali in Europa, attraverso una significativa attività di promozione dei Patti territoriali che si è resa concreta nell'accompagnamento e nella certificazione della concertazione, come previsto dalla normativa nazionale.

Il CNEL si è fatto carico sia di mantenere alta l'attenzione ai problemi che continuano a impedire il decollo delle aree depresse (in particolare ampie zone dell'Italia meridionale, le aree interne e le aree montane), acuiti dalla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sia di costruire un nuovo modello di intervento sul territorio basato sul partenariato sociale, sulla programmazione dal basso e sulla valorizzazione della progettualità locale.

Il processo avviato dal CNEL ha mostrato che i patti non possono essere "governati dall'esterno", come per lunghi anni si è fatto nel Mezzogiorno con interventi gestiti e controllati a livello di Amministrazione centrale, ma necessitano solo di un "accompa-gnamento" in grado di avviare processi di integrazione e di concertazione.

Sulla base di queste prime considerazioni, il CNEL ha indicato, quali punti qualificanti del processo avviato con l'esperienza dei patti, alcuni fattori essenziali che riconducono al consolidamento e radicamento della logica dell'accompagnamento dei processi locali e al riconoscimento del processo di istituzionalizzazione basato sulla filiera Comuni-Province-Regioni-Stato Centrale-Unione Europea.

Un pieno riconoscimento di questo istituto non si è ancora avuto almeno nei risvolti normativi e sostanziali, anche se a livello locale l'interesse al suo utilizzo appare ampliarsi a macchia d'olio e le stesse linee di indirizzo nella revisione della legge sulla montagna (l. 97/94) appaiono andare in questa direzione e incentivare la progettualità locale attraverso gli strumenti della contrattazione programmata. La difficoltà di approvazione dei patti in Italia e la sperimentazione ancora in atto nei Paesi dell'Unione Europea, pure intenzionata a co-finanziare i patti come strumenti strategici per lo sviluppo locale e l'occupazione, dimostrano che, come quasi sempre accade, la legge finisce con il regolare processi e rapporti già verificatesi nella pratica..

Rimangono, comunque, alcuni nodi da sciogliere relativi all'allargamento del partenariato (in particolare alla rete finanziaria locale e ai grandi operatori economici che operano localmente) inteso quale fattore di giustizia sociale finalizzato a una più diffusa efficienza/efficacia dei patti, ma anche a problemi di più largo respiro che riguardano la "coagulazione" a livello politico e istituzionale delle esperienze avviate localmente in un approccio "macro" nazionale ed europeo.

Stato di attuazione

In questa prima fase operativa l'azione del CNEL si è indirizzata, come già sottolineato, oltre che nella consulenza alle Camere e al Governo per l'individuazione delle procedure di assunzione dei Patti territoriali, in un'intensa attività di promozione ed accompagnamento al processo di concertazione, rafforzando il ruolo del partenariato sociale e della territorialità dei processi di sviluppo locale.

Le proposte pervenute al CNEL sono complessivamente 109, anche se in base allo stato di elaborazione si può affermare che solo 33 patti sono in una fase avanzata.

Allo stato attuale sono complessivamente 7 i Patti Territoriali in via di definizione o già finanziati nelle aree di montagna e se ne possono contare altrettanti in fase di concertazione locale attivata con l'assistenza del CNEL, nonché 3 affidati all'assistenza tecnica della Commissione dell'Unione Europea.

E' questa una dimensione consistente, se sommata al numero complessivo dei "patti non montani" che comprendono al loro interno anche comuni montani, a testimonianza della vitalità e della vivacità imprenditoriale dei soggetti che operano nella montagna.

Questi i differenti livelli di approvazione:

A. Progetti in via di definizione con l'assistenza tecnica dell'Unione Europea: sono di competenza del Servizio per le Politiche di Coesione del Ministero Tesoro, Bilancio e P.E.

- Patto Territoriale dell'Appennino Centrale, nelle province di Arezzo, Perugia, Forlì e Pesaro, proposto il 22 Aprile 1996 e sottoscritto il 13 Gennaio 1997.
- Patto Territoriale del Sangro-Aventino, nelle province di Chieti e l'Aquila: per questo patto risulta che la Giunta regionale della regione Abruzzo ha assunto la deliberazione n. 2079 dell'11/8/97 con la quale ha espresso parere favorevole circa i contenuti del 1° documento di concertazione del patto;
- Patto Territoriale del Matese, nelle province di Campobasso e Isernia, proposto il 16 marzo 1994 e sottoscritto il 10 dicembre 1996.

B. Progetti in via di definizione con l'assistenza tecnica di società in convenzione con il Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica e/o in fase di istruttoria presso le banche:

- Patto territoriale di Nuoro, proposto l'1 febbraio 1994 e approvato dal CIPE il 23 aprile 1997. In data 27 febbraio 1998 è stato emesso il decreto generale provvisorio di concessione che destina le risorse fino ad un importo massimo di L. 43.386 milioni di Lire. Con la realizzazione del

patto è prevista l'utilizzazione di n. 308 unità lavorative complessive, di cui n. 198 nuovi addetti.;

- Patto territoriale delle Madonne, nella provincia di Palermo, proposto il 17 marzo 1995 e approvato dal CIPE il 23 marzo 1997. In data 18 dicembre 1997 è stato emesso il decreto generale provvisorio di concessione che destina le risorse fino ad un importo massimo di L/mil. 36.515. Con la realizzazione del Patto è prevista l'utilizzazione di n. 565 unità lavorative complessive, di cui n. 415 nuovi addetti.
- Patto territoriale dell'Alto Friuli, nella provincia di Udine. Per l'istruttoria del Patto il soggetto promotore "Comunità Montana Canale del Ferro - Val Canale" ha individuato la Europrogetti e Finanza S.p.A., Banca convenzionata con il Ministero.
- Patto Territoriale del Cilento Centrale, nella provincia di Salerno, il protocollo d'intesa è stato sottoscritto in data 8 settembre 1997.
- Patto territoriale del Cuneese, è stata scelta la banca per l'istruttoria : Europrogetti e Finanza SpA.
- Patto Territoriale delle Serre Catanzaresi, sottoscritto il 28 aprile 1997 (agli atti risulta "Patto per lo Sviluppo Territoriale del Versante Jonico delle Serre e del Soveratese"). E' stata richiesta assistenza tecnica. Il Ministero per esprimere il proprio nulla osta ha richiesto al soggetto promotore il protocollo d'intesa attestante la conclusione della fase preliminare di concertazione.
- Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona; con nota del 24 marzo 1998 il Ministero ha concesso il proprio nulla osta per l'assistenza tecnica a favore della FILSE S.p.A., prescelta tra le società convenzionate con il Ministero.
- Patto Territoriale della provincia di Macerata con nota del 14 aprile 1998 il Ministero ha concesso il proprio Nulla Osta per l'assistenza tecnica a favore del Consorzio SUDGEST.
- Patto Territoriale della Marsica; agli atti del Ministero risulta un protocollo d'intesa sottoscritto in data 8 maggio 1997. Allo stato attuale non è stato ancora richiesto il preventivo nulla osta del Ministero per l'assistenza tecnica e amministrativa, ne è stata segnalata la banca per l'istruttoria del Patto.
- Patto territoriale dell'Area Peligna con nota del 15 aprile 1998 è stato concesso il nulla osta per assistenza tecnica a favore della CENSIS Servizi S.p.A.; il soggetto promotore ha anche prescelto la banca per l'istruttoria (BNL S.p.A.).

C. Altri Patti per i quali è stata avviata la fase di concertazione locale attivata con l'assistenza del CNEL.

- Patto Territoriale della Val Bormida e dell'Alta Langa;
- Patto Territoriale del Comprensorio del Camuno
- Patto Territoriale della Valsassina
- Patto Territoriale della Carnia

Si segnala infine il Patto territoriale del Centro Cadore, interamente finanziato dai soggetti locali e quindi non rientrante nella procedure ordinarie, che tuttavia ha richiesto di essere "accompagnato"

al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica. Esso costituisce un esempio di concertazione in una area montana “forte” dell'Italia settentrionale, monoculturale e orientata all'export, ma con necessità di diversificazione del proprio sistema economico.

Caratterizzazione territoriale

L'intensa attività all'interno dei processi di concertazione svolta dalle istituzioni locali ha trovato, pertanto, nelle forze economiche e sociali un terreno fertile ed ha ancor più favorito un diffuso utilizzo dell'istituto del Patto territoriale.

L'attenzione si è rivolta alla programmazione d'area, con esperienze circoscritte o di carattere interregionale, con proprie specificità nelle regioni alpine, in quelle appenniniche e insulari.

Si deve segnalare, innanzitutto, il maggiore stato di avanzamento dei “patti appenninici ed insulari” rispetto a quelli alpini, nonché la dimensione più estesa sia in termini di superficie territoriale che in termini demografici. I patti appenninici dimostrano un notevole livello di aggregazione comunale e insistono generalmente su dimensioni territoriali superiori a 1.000 kmq con pesi demografici sempre superiori a 50.000 abitanti.

In queste aree, infatti, i Patti hanno trovato prioritariamente un terreno fertile in cui innestare processi di aggregazione dei soggetti locali che in sostanza coprono gran parte del territorio dell'Italia centrale e meridionale.

I “patti alpini” trovano riscontro, invece, in un tessuto sociale ed economico più robusto e disegnano una sorta di “macchia di leopardo” a maglie larghe che non sembra poter incidere compiutamente sullo sviluppo complessivo dell'arco alpino.

Specificità dei “Patti montani”

L'esperienza dei Patti territoriali nelle aree montane ha evidenziato proprie specificità soprattutto nella valorizzazione di realtà locali che sono riuscite a fare “tessuto imprenditoriale” e a caratterizzarsi per la dimensione locale dello sviluppo, strettamente legata alle potenzialità, ai valori ambientali e alle tradizioni produttive del territorio.

E' questa una realtà diversa da quella che caratterizza le altre esperienze pattizie, spesso incentrate su localismi industriali e su attività policentriche già consolidate, ma con esigenze di recupero della vitalità produttiva ed industriale e di diversificazione settoriale.

La valorizzazione delle potenzialità locali - elemento chiave per l'avvio dei patti nella montagna - in sostanza ha prodotto:

- coesione sociale, che si è espressa attraverso una diffusa partecipazione dei soggetti istituzionali, sociali ed economici e attraverso una “cultura collaborativa” di processi decisionali trasversali che costituiscono “l'anima” dell'accordo. La coesione sociale è un fattore altamente competitivo, in quanto è in grado di creare sinergie e di operare in una dimensione collettiva.
- integrazione delle differenti realtà economiche attorno a un'idea di sviluppo, che ha costituito un effetto moltiplicatore su cui coagulare anche nuovi soggetti all'interno di un progetto forte di sviluppo locale in grado di portare innovazione, investimenti e risorse finanziarie, e di confrontare le diverse realtà economiche presenti sul territorio (impresa, cooperazione ed associazionismo, economia sommersa, ecc.);