

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCV

n. 3

RELAZIONE SULLO STATO DELLA MONTAGNA (Anno 1998)

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

*Presentata dal Ministro del tesoro,
del bilancio e della programmazione economica*

(CIAMPI)

Trasmessa alla Presidenza il 29 settembre 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Sintesi</i>	<i>Pag.</i>	9
CAPITOLO I — STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE	»	13
A. Schema di disegno di legge di modifica della legge n. 97 del 1994	»	13
1.1. — Amministrazioni centrali	»	16
1.1.1. — Articolo 2, fondo nazionale per la mon- tagna	»	16
1.1.2. — Articolo 9, gestione del patrimonio fore- stale	»	17
1.1.3. — Articolo 15, tutela dei prodotti tipici ...	»	19
1.1.4. — Articoli 20 e 21, scuola dell'obbligo	»	19
1.2. — Regioni e province autonome	»	21
1.2.1. — Quadro sinottico delle iniziative regio- nali per la montagna	»	21
1.2.2. — Regione Piemonte	»	25
1.2.3. — Regione autonoma Valle d'Aosta	»	32
1.2.4. — Regione Liguria	»	35
1.2.5. — Provincia autonoma di Trento	»	35
1.2.6. — Regione Emilia-Romagna	»	36
1.2.7. — Regione Toscana	»	37
1.2.8. — Regione Marche	»	38
1.2.9. — Regione Calabria	»	42
CAPITOLO II — QUADRO FINANZIARIO	»	46
2.1. — Risorse finanziarie ordinarie per la montagna erogate dal Ministero dell'interno	»	46

2.2. — Contributi aggiuntivi specifici per la montagna provenienti dalla nuova legge per la montagna ..	Pag.	50
2.3. — Mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti alle Comunità montane	»	52
 CAPITOLO III — APPROFONDIMENTI SU TEMATICHE RELATIVE ALLA MONTAGNA	»	53
3.1. — Comunità montane e legge Bassanini sul confe- rimento delle funzioni	»	53
3.2. — Riforma del bilancio dello Stato e riorganizza- zione degli interventi a favore della montagna	»	58
3.3. — Ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna	»	63
3.4. — Riordino delle Comunità montane	»	66
 CAPITOLO IV — LA MONTAGNA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE. L'IMPEGNO INTERNAZIONALE	»	67
4.1. — La montagna e l'Unione europea	»	67
4.2. — La Carta europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa	»	69
4.3. — La Convenzione per la protezione delle Alpi	»	69
4.4. — La Convenzione sulla lotta contro la desertifica- zione	»	70
 CAPITOLO V — ATTIVITÀ PROMOSSA DAL COMITATO NELL'ANNO 1998 (OTTOBRE 1997-SETTEMBRE 1998)	»	72
5.1. — Riparto del Fondo nazionale per la montagna ..	»	72
5.2. — Progetto SIM	»	76
5.3. — Progetto pubblica istruzione	»	82
5.4. — Progetto ISTAT	»	84
5.5. — Studi e ricerche su tematiche montane	»	86
 CAPITOLO VI — LA SECONDA CONFERENZA NAZIONALE DELLA MONTAGNA	»	88
6.1. — Sintesi <i>dossier</i> 1998 — Realtà socio-economiche e progettualità locale nelle aree montane	»	88
6.2. — La realtà socio-economica nelle zone montane ..	»	94
6.3. — Progettualità locale nelle zone montane	»	96

6.4. — Finanziamenti comunitari per lo sviluppo e la tutela della montagna	Pag.	99
6.5. — Sintesi della relazione introduttiva	»	103
6.6. — Le esperienze dei patti territoriali nelle aree montane	»	124
APPENDICE — INDAGINE SUGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MONTAGNA REALIZZATI DALLE REGIONI E DALLO STATO	»	143

La presente relazione, coordinata dal dott. Angelo Malerba, Vice presidente del Comitato Tecnico interministeriale per la Montagna, è stata elaborata con il contributo di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e dall'UNCCEM. Per il VI Capitolo si è utilizzato materiale predisposto dal CNEI per la II Conferenza nazionale della montagna.

Un ringraziamento particolare viene espresso alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica che ha predisposto il paragrafo sui nuovi scenari per la montagna prospettati dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e un'indagine sugli interventi a favore della Montagna realizzati dalle Regioni e dallo Stato, al dott. Edoardo Martinengo che nel cap. IV ha trattato le tematiche relative alla montagna elaborate a livello internazionale.

La presente relazione è stata redatta dalla Segreteria del C.T.I.M. (sig.ra Rosa D'Alterio e sig. Pietro Pagliara) ed è stata approvata dal Comitato nella seduta del 24 settembre 1998.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA MONTAGNA

PAGINA BIANCA

Sintesi

Onorevoli deputati, onorevoli senatori,

la relazione sullo stato della montagna al vostro esame si inserisce in un processo, ancora in corso di definizione, di profonda modificazione sia dell'assetto istituzionale sia del quadro di comando degli interventi di politica economica. Tale processo riformatore, per quanto non abbia ancora interessato in modo specifico la legge sulla montagna (97/94), ha naturalmente coinvolto anche le comunità montane, ed i singoli comuni che ne fanno parte.

Per quanto riguarda lo specifico della legge 94/97 nell'anno in corso è proseguita l'analisi dei motivi che hanno determinato ritardi nella sua applicazione in tema di individuazione di stabili fonti di finanziamento, di erogazione delle risorse, di adeguatezza della normativa ai fini proposti.

Sul primo terreno nel corso del 1998 si è proceduto all'erogazione delle risorse stanziare tra il 1995 ed il 1997 e, all'indomani del previsto parere della Conferenza Stato-Regioni, il CIPE ha proceduto alla ripartizione del fondo per il 1998.

Sul terreno della normativa una commissione interministeriale, con apporti anche del sistema delle comunità montane, ha proceduto ad un primo riesame della legge sulla montagna individuando gli aspetti che richiedono interventi correttivi per una piena operatività. Il lavoro di ricognizione non è giunto a risultati definitivi anche perché si è intrecciato, in particolare nelle materie del fisco e della distribuzione commerciale, con l'introduzione di rilevanti modificazioni della normativa preesistente. L'impatto di tali innovazioni con la politica per la montagna è in corso di valutazione e consentirà quanto prima di concludere il lavoro di ricognizione con una complessiva proposta normativa.

Il più rilevante passo avanti è stato, compiuto sul piano della presa di coscienza della montagna come risorsa da giocare per il rilancio più complessivo del paese.

L'assunzione del sistema delle comunità montane come interlocutore a pieno titolo del Governo, al fianco delle altre rappresentanze istituzionali nella Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, rappresenta un concreto riconoscimento del ruolo crescente che esse hanno svolto nel processo di razionalizzazione del nostro sistema rappresentativo e del contributo che possono fornire al fine di garantire ai cittadini di una così rilevante parte del paese un moderno assetto dei servizi.

Il rinnovato interesse per la montagna deriva da molti fattori. C'è, in primo luogo, una maggiore attenzione alla tematica dell'ambiente, la consapevolezza dei dissesti che l'abbandono nel passato di una rilevante parte del territorio nazionale ha determinato e può ulteriormente determinare. C'è, in secondo luogo, la consapevolezza del fatto che il recupero della montagna non può realizzarsi attraverso una mera politica di interventi dall'esterno, di interventi di riassetto idrogeologico e di forestazione. È necessario far leva sulle risorse della montagna che sono fisiche e, soprattutto, umane. Si è aperto un processo di recupero e di valorizzazione delle specifiche vocazioni e tradizioni della montagna italiana. Ecco perché è cresciuta l'attenzione intorno a programmi quali quello per la valorizzazione del legno e, insieme, si è sviluppata una maggiore attenzione sulle produzioni tipiche dell'agricoltura montana che, se non possono competere con la produzione di massa della pianura, possono occupare precisi segmenti di mercato e rappresentare un'importante integrazione dell'offerta turistica. Il pieno recupero dell'economia della montagna è, peraltro, impossibile senza una rinnovata attenzione al fattore umano sia sul terreno della formazione che su quello dei servizi. Importanti passi avanti vanno compiuti nella impostazione di politiche capaci di arrestare ed invertire il processo di spopolamento. Le esperienze in corso in campo scolastico e quelle rese possibili dalle norme di delega in materia di riforma della pubblica amministrazione aprono la strada ad una sperimentazione che va sviluppata ed approfondita.

Di particolare rilievo è, per la ricostruzione di un habitat economico e sociale compatibile con le esigenze della società contemporanea, l'esperienza della programmazione negoziata. I patti territoriali costituiscono il naturale momento di autorganizzazione delle realtà locali intorno ad un asse che è guidato non solo dai comuni interessi in relazione alle scelte economiche ma anche dal riconoscersi in un condiviso patrimonio di tradizioni storico-culturali e in una salda rete di relazioni sociali. La scelta compiuta dal Governo di far leva sulla programmazione negoziata come asse di un nuovo quadro di comando dell'economia italiana costituisce la migliore garanzia che le politiche economiche ed istituzionali complessive non saranno penalizzanti per la montagna italiana che potrà anzi, all'interno di un simile indirizzo, ritrovare pienamente le condizioni per il proprio rilancio.

È in tale prospettiva che sottoponiamo alla vostra attenzione la presente relazione. Essa non si nasconde i molti problemi ancora esistenti ma indica con chiarezza gli elementi che portano a guardare con maggiore fiducia alla ripresa dei territori montani.

La relazione illustra nei primi due capitoli lo stato di attuazione della legge n. 97/94 da parte delle Amministrazioni centrali e regionali e ricostruisce il quadro finanziario delle risorse destinate alle Comunità Montane. Un paragrafo è destinato all'illustrazione dello schema di ddl di riforma della legge 97 predisposto da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali e dell'UNCEM e coordinato dal Capo di Gabinetto del Ministero del Bilancio e della P.E.

Il terzo capitolo illustra i riflessi che:

- *La legge Bassanini e i decreti di attuazione hanno sul conferimento delle funzioni delle Comunità montane;*
- *La legge di riforma del bilancio dello Stato (L. 94/97) ha sulla riorganizzazione degli interventi a favore della Montagna.*

Il quarto capitolo è dedicato agli aspetti internazionali e fa una riflessione sulle prospettive di riforma delle politiche dei fondi strutturali e della politica rurale dell'Unione Europea, oltre che offrire un aggiornamento della Carta Europea delle Regioni di montagna e dello stato di attuazione della Convenzione per la protezione delle Alpi.

Il quinto capitolo si concentra sull'attività promossa dal Comitato nel corrente anno. Oltre al riparto dei fondi nazionali per la montagna anni '97 e '98 fa una sintesi dei progetti attuati in applicazine della legge 97/94 (Progetto Sim, Progetto Pubblica Istruzione e Progetto Istat). L'ultimo capitolo è dedicato allà 2^a Conferenza sulla Montagna tenutasi a Roma nel Giugno 1998 e riporta la documentazione e le tematiche ivi presentate, utilizzando materiale predisposto dal CNEL.

Capitolo I - Stato di attuazione della legge

A. Schema di ddl di modifica della legge 97/94

Predisposizione di uno schema di ddl di modifica della legge 97/94.

Dopo i primi anni di applicazione della legge 97/94 recante "Nuove disposizioni per le zone montane" che per la prima volta a livello legislativo valuta la montagna come una risorsa da valorizzare e non come una zona svantaggiata da tutelare economicamente, si è constatato che nello stato di attuazione della legge stessa che coinvolge numerose Amministrazioni centrali, le Regioni, le Comunità montane e i Comuni montani, si sono incontrate difficoltà sia interpretative che applicative delle disposizioni normative.

Per tali finalità su proposta delle Regioni è stato istituito con Decreto del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. del 10 febbraio 1998 un comitato che ha predisposto uno schema di disegno di legge di modifica della legge 97/94.

Tale Comitato è stato composto da alcuni professori universitari (Prof. Giancandido De Martin e il Prof. Giovanni Cannata) che avevano partecipato alla prima stesura della legge del 94, da rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessati e delle Regioni e da un rappresentante della Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani (UNCCEM) ed è stato coordinato dal Capo di Gabinetto del Ministero del Bilancio.

Dopo una decina di riunioni il Comitato ha predisposto uno schema di ddl di modifica che ha tenuto conto sia delle istanze delle varie Amministrazioni e dell'UNCCEM, sia delle proposte di legge in materia giacenti in Parlamento valutandole singolarmente e coordinandole tra di loro.

L'impostazione della legge è stata giudicata dal Comitato nella sua globalità ancora valida con caratteristiche innovative che devono essere valorizzate e facilitate nella loro attuazione.

Le richieste di modifica hanno quindi lo scopo di cercare di rendere maggiormente applicabile tale legge rimuovendo sia gli ostacoli che nascono a livello centrale, sia responsabilizzando maggiormente le Regioni nel provvedere ad adeguare la propria legislazione ai principi fondamentali della legge quadro nazionale.

Il contesto in cui si colloca la legge 97/94 è il seguente.

Sono coinvolte nell'attuazione della legge numerose Amministrazioni centrali (Tesoro-Bilancio, Politiche Agricole, Ambiente, Industria, Trasporti, Pubblica Istruzione, Finanze, Interni, Lavori Pubblici, Lavoro) con particolare coinvolgimento delle Politiche Agricole, dell'Ambiente e del Tesoro, tutte le Regioni che attualmente hanno come referente/coordinatore la Regione Calabria, l'UNCCEM e le Comunità montane.

A livello tecnico il coordinamento è assicurato dal Comitato interministeriale per la montagna in cui sono rappresentate le Amministrazioni sopraelencate collocato alla Segreteria del Cipe presso il Ministero del Tesoro-Bilancio, che ha istituzionalmente lo scopo di promuovere e

verificare lo stato di attuazione della legge 97/94; nel corso del 1998 tale Comitato ha potenziato sensibilmente la presenza dei rappresentanti regionali viste le sempre crescenti competenze degli enti regionali e locali.

A livello politico il coordinamento è assicurato dal Sottosegretario di Stato del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. Prof. Macciotta che dal giugno del 1977 ha delegato a seguire i problemi connessi alla politica della montagna e costituisce un punto di riferimento per le Amministrazioni centrali regionali e locali (UNCEN).

Uno dei limiti della L. 97 è costituito dal prevedere una copertura finanziaria per il fondo nazionale per la montagna a valere sui fondi destinati alle aree depresse. Già con la finanziaria del '97 e '98 annualmente la copertura è stata assicurata con la tabella D della finanziaria e la legge si è quindi affrancata dal fondo aree depresse.

Con lo schema di disegno di legge si richiede una definizione di stanziamento triennale in finanziaria tabella C con lo scopo di poter programmare anticipatamente le risorse finanziarie destinate alle Regioni.

A questo e ad altri problemi riscontrati nel corso dell'attuazione della disciplina sulla montagna è stata dedicata la rivisitazione delle disposizioni della legge n. 97/94, proposta dal presente schema normativo. L'obiettivo che si è cercato di raggiungere è quello di sciogliere i nodi interpretativi e di eliminare le difficoltà di attuazione della normativa, al fine di rendere agevole ed efficace l'attività della Pubblica Amministrazione centrale e locale, nel dare concreta applicazione alle provvidenze relative al decentramento delle attività e dei servizi, nonché alle incentivazioni di carattere economico-sociale e fiscale per una necessaria rivitalizzazione delle zone montane nel rispetto del territorio e dell'ambiente e per una migliore qualità della vita delle popolazioni residenti.

Si segnalano qui di seguito una sintesi del contenuto delle principali normative proposte.

L'art. 1 che prevede le finalità della legge e il suo campo di applicazione è stato arricchito in più parti.

In particolare vengono aggiornati i riferimenti alle competenze istituzionali delle varie Amministrazioni interessate, in linea con il processo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in atto ai sensi della legge 15 Marzo 1997 n. 59.

Viene inoltre specificato cosa si intende per territorio montano ai fini del trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per la montagna. Sono limitati ai soli comuni interamente montani e vengono ampliati ai territori montani dei comuni parzialmente montani ove abbia avuto luogo la ridelimitazione delle Comunità montane ai sensi dell'art. 28 della legge 8 giugno 1990 n. 142. Sono esclusi in ogni caso i comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti.

Si inserisce inoltre che il Cipe su proposta del Ministero del Tesoro-Bilancio e d'intesa con la Conferenza Stato regioni, approvi le linee strategiche triennali per lo sviluppo della montagna. Tali linee indicano il quadro delle risorse che lo Stato, le Regioni e i programmi comunitari destinano al settore montano e definiscono gli obiettivi della politica nazionale della montagna.

Infine è prevista l'istituzionalizzazione in ambito Cipe del Comitato tecnico interministeriale della montagna, già istituito con Delibera Cipe il 13 aprile 1994, con il compito di promuovere e verificare la coordinata attuazione della politica della montagna.

L'**art. 2** che prevede l'istituzione del Fondo nazionale per la montagna nel confermare quasi integralmente gli indicatori statistici che devono soddisfare i criteri di riparto del Fondo montagna, individua tre indicatori statistici (popolazione montana, superficie montana ed indice di dipendenza) da utilizzare in sede di prima applicazione per il prossimo triennio con lo scopo di snellire la procedura di riparto del Fondo tra le Regioni.

Nell'**art. 4** sono aggiunte modifiche che rafforzino la conservazione dell'integrità dell'azienda agricola prevedendo anche agevolazioni erariali da concordare con il Ministero delle Finanze.

Le modifiche apportate all'**art. 7** recante disposizioni in materia di tutela ambientale rafforzano il ruolo dei piani pluriennali di sviluppo socio-economico predisposti dalle Comunità Montane ai sensi dell'articolo 29 comma 3 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

Tali piani hanno lo scopo di consolidare lo sviluppo della attività economica, il miglioramento dei servizi, l'incremento dell'occupazione e l'innalzamento del tenore di vita delle popolazioni residenti indicando le opere prioritarie da realizzare.

Gli interventi devono tendere a sostenere le attività economiche con particolare attenzione all'agricoltura di montagna.

Le modifiche previste all'**art. 10** (Produzione di energia elettrica e benefici in campo energetico) tendono a sostenere gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. È previsto che l'energia elettrica prodotta da tali impianti abbia precedenza nel dispacciamento degli impianti di produzione; sono inoltre facilitati nella vendita di energia elettrica gli impianti con potenza inferiore a 1 MW.

Sono poi previste esenzioni erariali per l'energia elettrica autoprodotta da piccoli generatori, per l'energia elettrica ivi consumata e per i combustibili destinati al riscaldamento: tutte queste esenzioni sono da concordare con il Ministero delle Finanze.

Per facilitare il decentramento di attività e servizi previsto dall'**art. 14** si prevedono intese istituzionali tra Stato e Regioni che possano assicurare una base finanziaria e tale spostamento di attività. In ogni caso devono essere assicurati nei territori montani i servizi essenziali quali l'istruzione, la sanità, i trasporti e i servizi postali.

Si prevedono modifiche per l'**art. 16** (agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali) che così come formulato dalla legge è inapplicabile.

Per facilitare tale categoria di operatori economici è previsto un calcolo del reddito d'impresa in modo forfettario (10% del volume di affari) sempre che l'attività sia esercitata in comuni montani con meno di 1000 abitanti e che il volume di affari sia inferiore ad ottanta milioni di lire annue.

L'agevolazione è da concordare con il Ministero delle Finanze.

Un **nuovo articolo** è previsto per responsabilizzare le Regioni ad adeguare la propria legislazione ai principi fondamentali della legge 97 prevedendo l'istituzione del fondo regionale per la montagna e definendo le linee strategiche delle politiche regionali per lo sviluppo dei territori montani.

Da ultimo sono previsti **articoli finanziari** che tendono ad autorizzare mutui alle Comunità montane per realizzare le opere previste nei propri piani pluriennali di sviluppo socio economico. Tali mutui sono attivati da limiti di impegno di lire 20 mld nel 1999 e 10 mld del 2000 già individuati nel fondo speciale di conto capitale della finanziaria 1998 e capaci di attivare investimenti per circa 300 mld di lire.

Viene rifinanziato il fondo nazionale per la montagna (**comma 2 art. 25**) con 50 mld annui per gli anni 1999 e 2000 già previsti nel fondo speciale di conto capitale della finanziaria 1998.

A decorrere dal 2001 il contributo dovrà avere una temporalizzazione triennale e sarà inserito nella tabella C dalla finanziaria.

A copertura del **comma 1 art. 25**, non più finanziato dal 1996, viene richiesto uno stanziamento che serva a finanziare le minori entrate necessarie ad erogare le agevolazioni fiscali previste dalla legge (una volta concordate con il Ministero delle Finanze) e a finanziare i progetti proposti dalle Amministrazioni (continuazione del SIM etc.).

1.1. Amministrazioni Centrali

1.1.1 Art. 2 - fondo nazionale per la montagna

Dopo aver illustrato all'interno della descrizione dello schema di ddl di modifica della legge 97/94 gli articoli con difficoltà di applicazioni e le proposte di modifica concordate con le Amministrazioni interessate si riportano alcuni articoli che meritano un ulteriore approfondimento.

Art. 2 Fondo nazionale per la montagna.

Il Cipe ha approvato, con delibera 16 ottobre 1997, i criteri e il piano di riparto tra le Regioni del Fondo nazionale per l'anno 1997 per un importo pari a 150 miliardi di lire.

Il Comitato tecnico interministeriale per la montagna (CTIM) il 26 maggio 1998 ha approvato i criteri di riparto del 100 miliardi relativi al Fondo nazionale per la montagna 1998.

Il Comitato tecnico della Conferenza Stato Regioni il 20 luglio 1998 ha dato il suo parere favorevole che è stato confermato nella Conferenza plenaria del 30 luglio 1998. Il Cipe del 5 Agosto ha approvato con delibera tali criteri di riparto.

1.1.2 Articolo 9 - Gestione del patrimonio forestale

L'articolo 9 prevede che il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e le regioni concedano finanziamenti ai Comuni e alle Comunità montane per la realizzazione di interventi nel settore dell'agricoltura ecocompatibile e di interventi di forestazione in attuazione del piano forestale nazionale.

Fino ad ora non sono pervenute al Ministero richieste in tal senso.

Lo scarso interesse riservato dagli operatori può attribuirsi al fatto che, fino ad ora, analoghi interventi hanno potuto trovare un proprio canale di finanziamento attraverso le misure previste dal Regolamento CEE 2080/92; tale soluzione, infatti, oltre a godere di una maggiore disponibilità complessiva di risorse disponibili, offre ai beneficiari l'opportunità di accedere a contributi fino al 75% (aree delimitate ai sensi dell'obiettivo 1) dei costi sostenuti e comporta al tempo stesso un minore aggravio sul bilancio dello Stato concorrendo alla spesa anche la Comunità europea.

Va considerato, altresì, che tali benefici si limitano, però, per alcune misure (es. riforestazione), alle sole superfici ricadenti in aziende agricole o agricole-forestali, escludendo, pertanto dall'aiuto comunitario le aziende forestali e i consorzi forestali che potrebbero, invece, avvalersi dei benefici di cui all'articolo 9 della legge 97/94.

Allo scopo di stimolare lo sviluppo di attività silvoculturali in particolare nei territori montani, il Ministero ha avviato azioni per il sostegno del progetto-proposta denominato "Restauro dei boschi cedui: un'opportunità per l'ambiente e l'occupazione" presentato nello scorso mese di novembre 1997, in occasione di uno specifico Convegno tenutosi a Parma, dalla Federlegno-Arredo e che, nello stesso periodo, ha trovato larga eco e notevole risalto anche presso gli organi di stampa.

Il progetto-proposta, che comporta, in relazione ai modelli imprenditoriali adottati, un costo annuale che potrebbe variare da un minimo di 500 ad un massimo di 1100 miliardi di lire lungo un arco di 10 anni, oltre ai positivi riflessi sul piano ecologico e paesaggistico, prevede

benefici in campo sociale ed economico potendosi stimare incrementi occupazionali compresi fra 30.000 e 60.000 unità, legati alla messa in atto del progetto stesso, con conseguente sviluppo di attività economiche tradizionali connesse all'utilizzo boschivo (esbosco, trasporto, pre-lavorazione, etc.) associato alla nascita di nuove imprese.

E proprio in virtù di questa molteplicità di effetti positivi attesi in campo ecologico, paesaggistico, occupazionale e, più in generale, di valorizzazione delle risorse locali e di rivitalizzazione di attività imprenditoriali, talvolta anche in declino, il progetto-proposta di "restauro dei boschi cedui" presenta molte affinità con i principi e gli obiettivi della legge 31 gennaio 1994, n.97 (Legge sulla montagna).

In particolare, il progetto-proposta rispecchia pienamente i profili individuati all'articolo 1 della legge relativamente agli interventi speciali per la montagna che vengono, poi, approfonditi e meglio specificati nei successivi articoli della legge stessa.

Esso è, inoltre, in linea con gli obiettivi ed i criteri a suo tempo elencati nel piano forestale nazionale e tale requisito può favorire fin d'ora l'attivazione, a sostegno del progetto stesso, dell'articolo 9 della legge n. 97/94 con conseguente attribuzione di finanziamenti a Comuni e Comunità Montane per "interventi di forestazione e di agricoltura eco-compatibili" da parte dei Ministeri per le Politiche agricole (ex-risorse agricole alimentari e forestali) e dell'Ambiente, nonché delle regioni.

Per tali motivi, il Ministero ha ritenuto utile presentare l'iniziativa all'attenzione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM), quale sede tecnica per l'approfondimento delle modalità operative di avvio del progetto-proposta per le quali si richiede una larga intesa fra gli enti locali, le regioni e alcune amministrazioni centrali; parallelamente è stata data diffusione del progetto-proposta alle regioni comunicando l'avvio di iniziative nel senso sopra indicato.

In tale sede, potranno, appunto essere individuate le procedure e definiti gli schemi delle intese orientate a realizzare l'impegno fra i vari soggetti, sia pubblici, sia privati, che a diverso titolo e in misura diversa sono interessati alla realizzazione del progetto, in modo da poter definire ed avviare un percorso programmato dell'attuazione dello stesso, dando eventualmente priorità alle regioni dove le emergenze ambientali e occupazionali si manifestano con maggiore intensità.

Allo scopo sembra possibile utilizzare più di uno fra gli strumenti messi a disposizione dalla legge n.662/96 (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, etc.)

Potranno, inoltre, essere individuate e pianificate le esigenze finanziarie, anche nella prospettiva auspicabile di un rifinanziamento della legge sulla montagna orientato alle finalità del progetto-proposta nonché di adeguati stanziamenti a favore del fondo nazionale per la montagna utilizzabili, per gli stessi scopi, dalle regioni.

La prospettiva di specifici stanziamenti, resi eventualmente disponibili anche da amministrazioni diverse (es. Ministero dell'ambiente, Ministero del lavoro, Ministero dell'industria, etc.) oltre a stimolare un maggiore interesse delle regioni e degli enti locali all'adesione ad un ampio programma di sviluppo territoriale, creerebbe i presupposti per un possibile concorso comunitario all'iniziativa.

In tal senso, il Ministero delle politiche agricole avrà cura di ricercare, fra l'altro, gli eventuali accordi, su fronte comunitario, atti a sostenere ed inserire il progetto-proposta nel quadro degli interventi dei fondi strutturali, con una particolare attenzione alle prospettive che potranno aprirsi con l'Agenda 2000.

1.1.3 Articolo 15 - Tutela dei prodotti tipici

Il disposto dell'art.15 della legge 97/94 prevede, per i prodotti riconosciuti a denominazione di origine ed ad indicazione geografica protetta, ai sensi del regolamento (CEE) n.2081/92, la possibilità di avvalersi, qualora provengano da aree montane, della menzione aggiuntiva "prodotto della montagna italiana".

Potranno, pertanto, avvalersi della citata menzione aggiuntiva, solo le situazioni produttive interessate, rispondenti sia ai requisiti già previsti dalla normativa di settore nazionale e comunitaria, sia ai requisiti di ubicazione territoriale introdotti dall'articolo di legge in questione.

Conseguentemente, allo stato attuale, sussistono le condizioni per l'utilizzo di tale precisazione per il primo gruppo di prodotti recentemente registrati in sede comunitaria con i regolamenti (CEE) n. 1107/96 e n.1263/96.

Per dare attuazione all'articolo 15, alla fine del primo semestre 1998 il Ministero ha potuto emanare il decreto istitutivo dell'Albo dei prodotti della montagna italiana, di imminente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

1.1.4 Artt. 20 e 21 - Scuola dell'obbligo

L'Amministrazione della Pubblica Istruzione ha continuato, anche nell'anno scolastico 1997/98, la sua azione sul piano culturale, tecnico e amministrativo tendente alla presenza ed al miglioramento dell'offerta formativa della scuola e dei corsi per adulti in montagna, con particolare riferimento alla Scuola di base.

Circa l'attuazione dell'art. 20, non si è ancora addivenuti alla stesura formale di accordi di programma e intese nazionali, stante il nuovo ruolo delle Regioni nella materia in esame. Risulta, peraltro, che questi accordi si sono, talvolta, sviluppati in sede provinciale, sostenuti anche dall'intervento dell'U.N.C.E.M.

Quanto all'art. 21, si deve riconoscere che lo sviluppo degli Istituti Comprensivi in montagna, negli ultimi due anni scolastici, è stato davvero notevole: 216 Istituti Comprensivi funzionanti nell'anno scolastico 1996/97, 380 Istituti Comprensivi funzionanti nell'anno scolastico 1997/98.

Va, comunque, rilevato che la tendenza di quest'ultimo anno, e per il futuro, non è tanto di diffondere ancor più il modello "Istituto Comprensivo" quanto di sperimentare forme nuove di aggregazione tra scuole in area montana che anticipino il riordino dei cicli scolastici attualmente all'esame del Parlamento.

In pratica, si tratta di ipotizzare un Istituto che accolga alunni dai 5 ai 16 anni, secondo una scansione interna non ancora articolata.

In questa fase, il Ministero della Pubblica Istruzione ritiene che debba essere riservata un'attenzione particolare non solo a tutti gli Istituti Comprensivi ed alle nuove sperimentazioni, ma soprattutto, alle stesse realtà e prospettive nelle aree montane.

Tutte le verifiche e le visite ispettive, effettuate anche dai N.O.R. (Nuclei Operativi Regionali costituiti presso le Sovrintendenze Scolastiche), negli Istituti Comprensivi funzionanti sul territorio nazionale, hanno segnalato risultati positivi sul piano dell'insegnamento-apprendimento, dei rapporti con il territorio e della integrazione tra scuola materna, scuola elementare e scuola media.

I punti di debolezza talvolta esistenti si riferiscono alla figura del Dirigente Scolastico che è ancora ritagliata su modelli passati e stenta ad acquistare la nuova dimensione di "leadership" della scuola base e della scuola degli adulti.

Peraltro, il D. L.vo 112/1998 prevede, ora, che l'educazione degli adulti sia gestita dai comuni. Questo fatto spinge ancora di più la scuola alla collaborazione con l'Ente locale, attraverso corsi d'istruzione per adulti, che si concludono con esami e titolo di studio, nei quali è preponderante la responsabilità delle scuole ed iniziative di educazione permanente per gli adulti, nelle quali il protagonismo è dei comuni ai quali la scuola, attraverso tutte le sue risorse, non farà mancare la propria collaborazione.

Sintesi dei due aspetti dell'educazione degli adulti è il "Centro Territoriale Permanente per l'Istruzione e l'Educazione in età adulta di cui all'O.M. 456/1997.

1.2.1 QUADRO SINOTTICO DELLE INIZIATIVE REGIONALI PER LA MONTAGNA

REGIONE	ORGANIZZAZIONE DELLE COMPETENZE	LEGGE 142/90 Art. 61 - Riordino delle Comunità Montane	LEGGE 97/94 Art. 2 - Istituzione del Fondo regionale per la montagna	ALTRI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI
ABRUZZO	Settore Enti Locali Servizio Aggregazioni Sovracomunali - Ufficio Comunità Montane	L.R. 92/94 e successive modifiche; L.R. 141/95 - 142/95 - 101/96.	L.R. 134/95 e successive modifiche; L.R. 95/96; L.R. 27/98.	• L.R. 36/96 in attuazione art. 7 della L. 97/94; • L.R. 95/96 - art. 2 bis in attuazione art. 11 L. 97/94; • L.R. 106/94 in attuazione art. 17 L. 97/94; • L.R. 134/95 per attivazione sportello del cittadino da parte delle C.M. (art. 24 L. 97/94); • L.R. 101/96 art. 8 "Consulta Regionale per la Montagna"; • DDL per l'individuazione delle fasce altimetriche del territorio in attuazione art. 4 L. 97/94; • DDL Regionale avente per oggetto: "Organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale" in attuazione art. 3 L. 142/90; • DGR 2975 del 7/8/96 in attuazione art. 9 L. 97/94; • DGR n. 4419 del 14/9/95 attuazione art. 23 L. 97/94; • Delibera Consiliare 57/22 del 15/4/97 Decreto Interministeriale per la riorganizzazione della rete scolastica in attuazione degli artt. 20 e 21.
BASILICATA	Presidenza Settore Autonomie Locali	L.R. 9/93	Costituito con legge di bilancio 1995	• L.R. 23/97 - Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane; • D.G.R. n. 724 del 10/3/1998 - Direttiva di attuazione e ripartizione dei fondi alle Comunità Montane a norma degli artt. 17 e 18 della L.R. 23/97; • D.G.R. n. 817 del 16/3/1998 - Costituzione del "Comitato di coordinamento e monitoraggio" a norma dell'art. 15 della L.R. 23/97.

CALABRIA	Presidenza Funzionale A/5	Area	PDL del 12/5/98	Costituito con legge bilancio '96 già approvata DDL del 17.6.96	In preparazione DDL settoriali per la montagna.
CAMPANIA	Settore Rapporti con Province, Comuni, C. M.		L.R. 31/94; DDL di modifica		• L.R. 11/96 attuazione art. 7-9 L. 97/94; • L.R. 8/96 attuazione art. 8 L. 97/94;
EMILIA-ROMAGNA	Direzione Programmazione e pianificazione urbanistica Servizio Programmazione economico - territoriale		L.R. 1/93 e successive modifiche; L.R. 19 luglio 1997 n. 22	L.R. 19 luglio 1997 n. 22 artt. 44-47	• L.R. 15/97 norme per l'esercizio delle funzioni in materia di agricoltura; • DGR n. 609 del 28.2.95 attuazione art. 23 L. 97/94; • Programma di informatizzazione della montagna; • PDL per la difesa del suolo- norme di adozione; • PDL relativo agli Enti di Bonifica.
FRIGILI-VENEZIA GIULIA	Presidenza - Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna		DDL in preparazione	L.R. 10/97 art. 4.	• In preparazione un DDL di recepimento della L. 97/94 e di riordino delle CM; • L.R. 3/96 in attuazione art. 3 L. 97/94; • DGR 18/4/96 in attuazione art. 16 L. 97/94.
LAZIO	Ass.to Rapporti istituzionali Settore Aggregazioni sovra-comunali Uff. Comunità montane		DDL	L.R. 15/98	DDL per le deleghe
LIGURIA	Dipartimento Agricoltura, Parchi e Foreste Servizio Politiche Agricole Forestali e della Montagna		L.R. 20/96	L. 13 agosto 1997 n. 33	• D.G.R. n. 2151 del 12/6/97 in attuazione art. 16 L. 97/94; • Deliberazione di Consiglio Regionale n. 75 del 6/8/96 in applicazione dell'art. 23 della L. 97/94.
LOMBARDIA	Giunta Regionale Direzione Enti Locali		L.R. 13/93 e successive modifiche (L.R. 10/96)	L.R. 13/93 (art. 25); L.R. 1/97.	• L.R. 24/12/97 n. 47 - Finanziamenti dei programmi di sviluppo delle C.M.; • L.C.R. n. 118 del 22/4/98 "Disposizioni per la valorizzazione, lo sviluppo e la tutela del territorio montano in attuazione della L. 97/94"; • D.G.R. 23/12/97 n. VI/3382 in attuazione dell'art. 19, 1° comma della L. 97/94; • PDL n. 451 del 13/02/98 ordinamento delle Comunità Montane; • Circolare n. 25 del 21/4/98 "Erogazione dei contributi regionali per l'attuazione dei sistemi informativi comunali per l'anno 1998".

MARCHE	Ass.to Politiche del lavoro- formazione professionale- demanio-patrimonio- programmazione e bilancio	L.R. 12/95	L.R. 35/97	L.R. 35/97 "Provvedimenti per lo sviluppo economico e la tutela e valorizzazione del territorio montano".
MOLISE	Ass.to Sanità-sicurezza sociale-personale-riforme istituzionali-bilancio- finanze-patrimonio- attuazione L. 142/90- rapporti con il Consiglio regionale Settore Amministrazione locale		PDL	- PDL "Provvedimenti per la salvaguardia e la tutela e lo sviluppo dei territori montani". - Progetto Banca dati regionale della popolazione (art. 24 L. 97/94).
PIEMONTE	Ass.to Economia montana e foreste	L.R. 28/92 e successive modifiche (L.R. 29/92)	L.R. 72/95 (art. 2) e successive modifiche (L.R. 58/96)	- L.R. 72/95 "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socioeconomico delle zone montane e ...". - DGR n. 13-8562 "Criteri ed ambiti applicativi della L.R. 72/95. Concessione di contributi ...". - DGR n. 12-8561 "Modalità di applicazione ... sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale... programma pluriennale delle CM". - DGR n. 161-8068 del 16/4/96 "...sistema informativo ...sportelli per il cittadino presso le CM....". - DGR n. 176-5706 attuazione art. 16 L. 97/94.
PUGLIA	Ass.to Agricoltura Ass.to Enti Locali	dati non pervenuti	dati non pervenuti	
SARDEGNA	Ass.to Enti locali-finanze- urbanistica Sett. Comuni, province, comunità montane, polizia locale	DDL del 12.2.96		
SICILIA	Presidenza			Nota n. 4589 dell'1.4.96 al Presidente del Consiglio - Istanza di disaccordo sull'esclusione all'art. 25 L. 97/94 delle regioni a statuto speciale dal Fondo nazionale.

TOSCANA	Ass.to Bilancio, finanze, programmazione, credito	L.R. 39/92 e successive modifiche (L.R. 103/93-L.R. 52/95-L.R. 53/95 - L.R. 92/96)	L. 95/96	L. 95/96 "Disciplina per gli interventi per lo sviluppo in montagna"; - Istituzione Progetto "Obiettivo montagna";
UMBRIA	Ass.to Agricoltura e foreste	DDL all'esame del Consiglio Regionale	L.R. 40/95 (art. 17)	- L.R. 40/95 "Provvedimenti per lo sviluppo delle attività economiche di montagna e per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale"; - Censimento degli enti montani presenti nella Regione; - In preparazione Programma stralcio attuativo 1996/7.
VALLE D'AOSTA	Presidenza	L.R. 16/94		Deliberazione n. 6016/95 "Individuazione dei Comuni e delle zone montane ai fini di agevolazioni per piccoli imprenditori - art. 16 della L. 97/94";
VENETO	Dipartimento per le foreste e l'economia montana	L.R. 19/92 e successive modifiche (L.R. 51/93); L.R. 3/98	L.R. 3/98 art. 18	L. 26/96 di attuazione dell'art. 3 L. 97/94; - In preparazione DDL per i criteri di riparto del Fondo; - DGR 5655 del 10/12/96 in attuazione art. 16 L. 97/94.
PROVINCE AUTONOME				
BOLZANO	Ripartizione Foreste Ufficio economia montana			I provvedimenti a favore della montagna sono attivi fin dal recepimento in toto (con legge regionale del 1956) della normativa nazionale (L. 991/52 - arricchita nel tempo anche dalla normativa comunitaria - Reg. 2078/92) - DGP n. 9646/94 che istituisce, nell'ambito del Programma provinciale di sviluppo, un Progetto strategico "Montagna" (tutti i comuni della provincia sono montani); - L.P. n. 14/92 "Interventi a favore dell'agricoltura di montagna"; e modifiche L.P. n. 6/96.
TRENTO	Presidenza Progetto Montagna			

1.2.2 Regione Piemonte (Assessorato Economia Montana e Foreste)

Per la Regione Piemonte la montagna riveste una importanza strategica dal punto di vista socioeconomico e culturale: con 1.313.000 ettari di superficie rappresenta circa il 52% della superficie totale regionale mentre per quanto riguarda la popolazione solo il 15% degli abitanti (660.000 ca..) risiede in territorio montano. I comuni montani sono 531 rispetto ai 1209 comuni regionali e fanno parte di 46 comunità montane.

Da un punto di vista istituzionale la Regione Piemonte nel 1995 ha istituito un assessorato dedicato alle materie montagna e foreste riconoscendo la specificità delle problematiche legate ai territori montani ed andando a costituire un centro motore di sviluppo per le iniziative finanziarie nazionali e comunitarie, volte a sostenere la politica economica locale.

Le attività della Regione Piemonte svolte nel 1997 per la tutela e lo sviluppo dei territori montani si orientano in tre filoni principali tra loro connessi:

- ⇒ interventi finanziati con fondi dell'Unione Europea;
- ⇒ interventi statali e regionali;
- ⇒ interventi nel settore forestale e per la prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi.

Con il regolamento CEE prima 2052/81 poi modificato dal 2081/93 per gli obiettivi 2 e 5b si sono selezionati 761 comuni piemontesi; di questi 469 con una superficie di 1.220.307 ettari sono comuni montani. L'obiettivo 2 riguarda interventi per la "riconversione economica delle zone industriali in declino" ed è localizzato in tutta la provincia di Torino ed è in parte del Verbano Cusio Ossola; l'obiettivo 5b è finalizzato alla "diversificazione delle zone rurali vulnerabili" e si attua in 388 comuni (di cui 298 montani) di tutte le province piemontesi tranne in quelle di Novara e Torino.

Il 93% della superficie montana e l'85% della popolazione residente in comuni montani beneficia degli interventi previsti per gli Obiettivi 2 e 5b del Reg. CEE 2081/93.

In questo quadro si inseriscono le iniziative comunitarie tra cui Interreg per la cooperazione transfrontaliera ed il completamento delle reti energetiche e Leader per rendere più dinamico lo sviluppo rurale. L'iniziativa Interreg è suddivisa in Interreg Italia-Francia ed Interreg Italia - Svizzera, e poiché le aree di frontiera sono tutte montane, essa costituisce una buona occasione di sviluppo per territori che, come più volte ribadito dall'Unione Europea, tendono ad avere uno sviluppo economico "periferico".

L'iniziativa Leader interessa i comuni selezionati ai sensi dell'obiettivo 5b ed è quindi localizzata per lo più in montagna.

Per quanto riguarda la spesa programmata con l'obiettivo n. 2 per il periodo 1994-96, l'obiettivo 5b, Leader II ed Interreg II per il 1994-99, questa prevede l'attivazione di investimenti per 1.017.000.000 ECU (circa 2.000 miliardi di lire) dei quali circa il 40% (416 milioni di ECU) di contributo pubblico.

Non meno importante è l'obiettivo 5a che finanzia interventi in campo agricolo su tutto il territorio regionale; tra le azioni finanziate vi è l'indennità compensativa corrisposta agli agricoltori che vivono e risiedono abitualmente in montagna. Il periodo di attuazione del Regolamento è 1994-1999 e si prevede mediamente circa 11-12 miliardi all'anno.

In definitiva si può affermare che gli interventi dell'Unione Europea e la montagna piemontese sono strettamente collegati e rappresentano sicuramente, da un punto di vista quantitativo, la voce di intervento più importante.

Nel 1994 la Legge 97/94 ha per la prima volta - attraverso l'istituzione del Fondo nazionale per la Montagna - consentito di attivare una importante linea di finanziamento dedicato allo sviluppo dell'economia montana.

Nel 1995 la Regione Piemonte ha con propria legge n. 72 recepito la legge 97/94 ed istituito il Fondo regionale per la montagna, dedicandovi il 20% delle entrate accertate dalla sovrattassa regionale sul gas metano.

Le risorse regionali in questo settore ammontano a circa 30 miliardi all'anno, in aggiunta a quelle derivanti dal riparto del Fondo nazionale per la Montagna.

Per quanto riguarda le foreste la superficie forestale complessiva della Regione Piemonte ammonta a 663.033 ettari di cui gran parte in montagna.

Tutto ciò premesso nel 1997 la Regione Piemonte attraverso l'Assessorato Economia Montana e Foreste ha impegnato complessivamente fondi regionali, statali e comunitari, destinati prevalentemente alla montagna, per circa 207,8 miliardi di Lire, con un investimento stimato in circa 300.000 lire per abitante.

Tali risorse finanziarie sono state così suddivise:

- ⇒ regolamenti e iniziative comunitarie Lire 113.5 miliardi (54%);
- ⇒ interventi a favore delle Comunità montane, previsti con leggi statali e regionali, Lire 69,4 miliardi (33%);
- ⇒ interventi nel settore forestale e per la prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi Lire 24,9 (13%).

REGOLAMENTI ED INIZIATIVE COMUNITARIE

REGOLAMENTO CEE 2081/93, OB. 5B

Il DocUP (Documento Unico di Programmazione) è stato approvato dalla Commissione Europea in data 03.04.1995 questo comprende 7 Sottoprogramma a loro volta suddivisi in 29 Misure.

Nel periodo di attuazione del DocUP (1994-99) si programma di attivare investimenti per un complessivo di 438 milioni di ECU (ossia circa 836 miliardi di Lire) di cui circa 186 milioni di ECU come contributo pubblico e 252 milioni di ECU come quota di cofinanziamento per i privati.

Nel corso del 1997 sono state impegnate risorse per 73.709.000.000 per i seguenti interventi:

- *adeguamento e diversificazione del settore agricolo e selvicolturale;*
- *difesa del territorio e tutela spazi rurali;*
- *sviluppo tessuto produttivo;*
- *potenziamento attività turistica;*
- *infrastrutture e servizi di supporto alla produzione.*

PROGRAMMA DI INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II

La Commissione europea ha approvato con Decisione n. C(96)1166/2 del 8 maggio 1996 il programma LEADER II regionale a favore delle zone comprese nell'obiettivo 5b.

Il documento contiene la descrizione degli interventi ammessi al finanziamento, suddivisi per misure ed azioni nonché le schede finanziarie per misura e per fondo. Per il periodo di programmazione (fino al 1999) si prevede l'attivazione di circa 48,8 milioni di ECU (circa 93 miliardi di Lire) dei quali 25 milioni di ECU come quota pubblica e 23,8 milioni di ECU come cofinanziamento a carico di privati.

I Gruppi di Azione Locale (GAL), imprese a partecipazione mista pubblico-privata, beneficeranno della maggior parte delle risorse finalizzate a realizzare progetti integrati di sviluppo del territorio, secondo un'ottica multisettoriale.

Nel 1997 sono state approvati i progetti predisposti dai G.A.L. per un impegno complessivo di risorse pari a L. 13.225.000.000.

INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG II ITALIA-FRANCIA

Iniziativa comunitaria per la cooperazione transfrontaliera 94-99.

La Regione Piemonte, di concerto con la Regione Valle d'Aosta e la Liguria, e le rispettive regioni di frontiera francesi, Rhone-Alpes e P.A.C.A., ha notificato alla Commissione Europea il programma operativo plurifondo Interreg Italia-Francia 1994-99 il 30/11/94. Il P.O.P. dopo una serie di modifiche effettuate d'intesa con la DG XVI di Bruxelles, è stato approvato con dec. n. C(96)716 il 3/4/96.

Il programma prevede un investimento complessivo italo-francese di 320,5 miliardi di Lire, con un contributo comunitario di 114 miliardi di Lire, un cofinanziamento pubblico italo-francese di 117 miliardi di Lire ed un intervento dei beneficiari pari a 89,5 miliardi di Lire.

Per il Piemonte è previsto un investimento complessivo pari a 120 miliardi di Lire, così ripartiti: Unione Europea 42,5 mld; Stato 31,5 mld; Regione 13,5 mld; Privati 32,5 mld.

Per il 1997 si è attivata la seconda fase di investimento con l'impegno di circa 13.325.000.000 miliardi di Lire.

INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG II ITALIA-SVIZZERA

Nel mese di ottobre 1994 è stato notificato alla Commissione Europea il Programma operativo Interreg II Italia - Svizzera. Attualmente dopo una serie di integrazioni e modifiche d'intesa con la DG XVI e con le Regioni interessate dall'Iniziativa (Valle d'Aosta, Lombardia e Provincia di Bolzano), una versione definitiva è stata inviata a Bruxelles nel Maggio 1996.

Il Programma è stato approvato il 18/12/96, e prevede per il Piemonte un investimento complessivo pari a 34,5 miliardi di Lire, così ripartiti: Unione Europea 12,5 mld; Stato 9,5 mld; Regione 4 mld; Privati 8,5 mld.

Il 27/10/97 la Regione Piemonte con D.G.R. n. 94-22893 approva i bandi per la selezione dei progetti ed il 12/11/97 la pubblicazione sul Bollettino della Regione apre ufficialmente i termini per la presentazione delle domande di contributo.

L'iniziativa entrerà nella fase operativa nel 1998, ad oggi sono state impegnate risorse per l'assistenza tecnica per Lire 84.000.000.

REGOLAMENTO CEE 2328/91, ARTICOLI 17,18, E 19. INDENNITA' COMPENSATIVA

L'indennità compensativa applica il regime di aiuti comunitari previsti dal Reg. CEE 2328/91 che sono relativi al miglioramento dell'efficienza della struttura agraria e si propongono, in Piemonte, di garantire una migliore conservazione dell'ambiente naturale, un maggiore inserimento dell'attività agricola e di conseguenza un più efficace mantenimento della popolazione rurale sul territorio montano.

Ai sensi dell'articolo 18 del regolamento in questione, l'indennità viene concessa agli imprenditori che coltivano almeno 3 ettari di superficie agricola utilizzata, si impegnano a proseguire l'attività agricola per almeno un quinquennio e non percepiscono pensione di anzianità. Il beneficiario deve risultare residente e domiciliato nonché operante stabilmente nelle zone classificate montane.

Nell'anno finanziario 1997 sono stati impegnati e liquidati ai beneficiari aventi diritto gli importi per Lire 13.173.000.000.

INTERVENTI A FAVORE DELLE COMUNITA' MONTANE**FONDO REGIONALE PER LA MONTAGNA (LEGGI REGIONALI N. 28/92, 72/95 E LORO SUCCESSIVE MODIFICAZIONI)**

La disponibilità del Fondo regionale per la montagna istituito con legge regionale n. 72/95 per il 1997 era di 30,4 miliardi di Lire di fondi regionali e 40,37 miliardi come quota di stanziamento statale 1996 resa disponibile nel 1997.

Ai sensi dell'art. 2 della legge 50/79 per le spese di funzionamento la Regione eroga Lire 1.266.000.000 e Lire 4.388.000.000 per i programmi operativi annuali delle Comunità montane.

Ai sensi dell'articolo 48 della legge 63/78 si è impegnato Lire 1.415.000.000 come contributo ai centri di assistenza agricola delle comunità montane.

Il Fondo regionale per la montagna 1997 comprensivo delle risorse regionali e statali è stato utilizzato come di seguito specificato:

- lire 5.000.000.000 impegnati nel 1997 ai sensi dell'art. 28 della L.R. 28/92 (ossia progetti speciali integrati) e Lire 10.000.000.000 portati a residuo nel 1998 e destinati allo stesso fine di cui sopra;
- ai sensi dell'art. 21, comma 3 della L.R. 72/95 sono stati concessi all'UNCCEM contributi per L. 100.000.000;
- su iniziativa della giunta Regionale, sono stati concessi contributi a:
 - per i servizi scolastici in montagna 287.000.000;
 - formazione professionale in montagna 315.000.000;
 - al FORMONT per attività legate alla formazione professionale ed aggiornamento di operatori forestali per un importo complessivo di L. 150.000.000;
 - sono stati concessi contributi a singoli allevatori per un intervento a carattere straordinario legato ad un'azione per l'eliminazione del rischio sanitario connesso all'alpeggio per un importo complessivo di Lire 83.000.000;
 - sistemazioni idrogeologiche e idraulico Lire 6.604.000.000;
- ai sensi dell'art. 21, comma 1 della L.R. 72/95 sono stati ripartiti fondi alle Comunità Montane per un importo di Lire 46.250.000.000.

Complessivamente si sono impegnate risorse per 65.840.000.000 ed erogate Lire 52.117.000.000.

MIGLIORAMENTO PASCOLI MONTANI

L'Assessorato per il 1997 ha finanziato il miglioramento di pascoli di proprietà comunale con un impegno complessivo di L. 3.570.000.000.

INTERVENTI NEL SETTORE FORESTALE

Il 26% circa della superficie della Regione Piemonte è coperto da foreste per un complessivo di 663.033 ettari; di questi 13.000 ettari sono di proprietà Regionale.

In ambito forestale la Regione Piemonte opera con 300 operai forestali (n. 160 assunti a tempo indeterminato a 230 assunti stagionalmente a tempo determinato) e con 11 vivai forestali che hanno una superficie complessiva di 72 ettari.

Per il 1997 la Regione Piemonte ha impegnato per le attività forestali Lire 15.750.000.000: le attività svolte sono le seguenti:

- rimboschimenti di conifere e latifoglie;
- miglioramenti boschivi;
- avvio alla conversione ad alto fusto;
- ripristino sentieri e segnaletica;
- manutenzione piste agro-silvo-pastorali;
- apertura nuove piste agro-silvo-pastorali;
- adeguamento aree attrezzate;
- sistemazione movimenti franosi in bosco;
- produzione piante in vivai regionali circa n. 3.000.000;
- ordinaria manutenzione vivai 72 ettari.

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI TARTUFI, LEGGI REGIONALI N. 37/96 E 46/89

Per il 1997 l'impegno di fondi complessivo è stato di Lire 1.200.000.000 per le seguenti attività:

- Contributi e province e comuni per manifestazioni di promozione del tartufo;
- Assistenza tecnica e ricerca;
- L. 46/89 art. 3 - Erogazione alle province dell'indennità per la conservazione del patrimonio tartufigeno. Tale contributo viene dato attraverso le province in ragione di Lire 40.000 per ogni pianta tartufigena a circa 4.000 proprietari.
- Concessione di un contributo all'Unione Associazioni Trifulau Piemontesi.

RIMBOSCHIMENTI VOLONTARI. L.R. 63/78, ART. 23, PUNTO 3).

Con la L.R. 63/78, art. 23, punto 3) "Contributi in conto capitale per rimboschimenti volontari e lavori di miglioramento e salvaguardia della selvicoltura" la regione ha impegnato L. 41.000.000.

PREVENZIONE ED ESTINZIONE DEGLI INCENDI BOSCHIVI

La Regione Piemonte ha impegnato per il 1997 sul "fronte" degli incendi boschivi quasi 6,3 miliardi suddivisi come segue:

- Lire 3.131.000.000 con la legge regionale n. 16/94 sulla prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi. Di seguito le attività svolte e gli impegni finanziari assunti:
 - Contributi alle organizzazioni di volontariato antincendio boschivo (art. 4 L.R. 16/94) Lire 1.100.000.000;
 - spese relative alla prevenzione e degli incendi boschivi Lire 1.461.000.000;
 - spese per attrezzature, impianti, mezzi di protezione e trasporto, assistenza logistica connesse alle attività di prevenzione di estinzione degli incendi boschivi (art. 6 L.R. 16/94) Impegni per Lire 570.000.000.
- regolamento 2158/92 impegno Lire 899.000.000;

ATTUAZIONE CONVENZIONE CON IL CORPO FORESTALE DELLO STATO

In attuazione della Convenzione tra Regione Piemonte e C.F.S. n. 6273 del 1996 la Regione ha impegnato Lire 2.815.000.000 per lo svolgimento delle seguenti attività:

AMBITO ANTINCENDI BOSCHIVI

- interventi per la prevenzione, avvistamento ed estinzione degli incendi boschivi;
- attività formative;
- manutenzione impianti ed attrezzature anti incendi boschivi;
- informazione ed elaborazione dati statistici;

AMBITO SELVICOLTURALE

- istruttoria e predisposizione atti autorizzativi L.R. 57/79 (taglio piante);
- pareri per i comuni non soggetti a vincolo;
- pareri in merito alle istanze della L. 1497/39 e L. 431/85 (vincolo ambientale);
- assegna e stima lotti boschivi;
- mansioni attribuite dalla l.r. 59/95 (tutela e valorizzazione degli alberi monumentali);
- controllo commercializzazione degli alberi di natale, semi e piante forestali;

AMBITO TUTELA DEL SUOLO

- istruttoria tecnico-amministrativa L.R. 45/89 (modificazioni del suolo in aree sottoposte a vincolo idrogeologico);
- rilevazione dati nivologici e valanghivi;
- accertamenti e contestazione violazioni L.R. 58/95 (sbarramenti fluviali);

AMBITO PASCOLI MONTANI E VETERINARIA

- controlli pascoli montani e provvedimenti autorizzativi per il pascolo caprino in bosco;
- controllo alpeggi e mandrie monticanti comprese verifiche sanitarie, sanzioni e provvedimenti di sequestro.

Conclusioni:

La Regione Piemonte opera attivamente per la promozione sviluppo e tutela della montagna. Da quanto è emerso Regolamenti ed iniziative comunitarie rappresentano sicuramente "l'occasione" finanziaria quantitativamente più importante (54%) soprattutto in relazione al fatto che la montagna è considerata area debole. Si rammarica tuttavia l'assenza di una specifica politica da parte della U.E. per le aree montane e tale carenza persevera nel documento programmatico proposto dalla UE per gli interventi dei fondi strutturali nel periodo 2000 - 2006, denominato "Agenda 2000".

Per quanto riguarda gli interventi statali e regionali la Regione Piemonte dalla fine del 1997, per la prima volta, si è dotata di una programmazione triennale che prevede un investimento "minimo" di 26 miliardi all'anno. Tale strumento permette una pianificazione di medio periodo che consente azioni di sviluppo più incisive. L'attivazione da parte dello stato di analogo sistema di programmazione

finanziaria pluriennale avrebbe sicuramente un effetto sinergico di grande importanza sulle politiche regionali volte allo sviluppo montano.

Per quanto riguarda il settore forestale è in fase di predisposizione il Testo Unico delle leggi forestali che si pone i seguenti obiettivi:

- gestione dei boschi da parte dei legittimi proprietari;
- avvio della filiera del legno;
- nuove opportunità di impiego per i residenti in montagna.

E' prevista la ristrutturazione del sistema vivaistico per la produzione di specie forestali geneticamente controllate.

1.2.3 Regione Autonoma Valle d'Aosta

Occorre innanzitutto sottolineare la difficoltà, per la Regione Autonoma Valle d'Aosta, di descrivere puntualmente l'applicazione della legge 97/94 - attraverso l'analisi di ogni singolo articolo - sia in quanto la totalità del territorio regionale è classificato "montano", sia alla luce delle specifiche competenze spettanti alla Regione ex l. cost. n. 4/48 "Statuto Speciale" e relative norme di attuazione.

In Valle d'Aosta, viste le caratteristiche della Regione, ogni azione può essere correttamente ricompresa in attività politico-amministrative volte alla tutela ed alla valorizzazione della montagna, per cui è impossibile, ad esempio, distinguere tra interventi che rispondono o meno a quanto previsto ex art. 1, commi 4 e 5 della legge 97/94.

Di seguito si forniscono alcuni elementi sullo stato di attuazione della legge.

- **art. 2, comma 3 e 4, sull'istituzione di un proprio fondo regionale per la montagna e di una legge propria che indichi i criteri di utilizzazione del fondo stesso.**

Pur non essendo stato istituito un vero e proprio fondo regionale per la montagna, esistono trasferimenti regionali alle Comunità montane - all'interno delle quali sono ricompresi tutti i Comuni della Regione - disciplinati dalla l.r. 20.11.1995, n. 48 (Interventi regionali in materia di finanza locale).

- **art. 3, sul riordino della disciplina delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali.**

La configurazione delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali è rappresentata, in Valle d'Aosta, dalle consorzierie, disciplinate dalla l.r. 5 aprile 1973, n. 14 (Norme riguardanti le consorzierie della Valle d'Aosta).

Le consorzierie legalmente costituite possono fruire dei contributi regionali previsti dalla legge n. 30/84, nella stessa misura dei consorzi di miglioramento fondiario o altre forme associative. Più precisamente, il contributo è concesso in misura superiore rispetto ai privati nei settori degli alpeggi e fabbricati rurali, viabilità rurale, irrigazione e acquedotti rurali, messa a coltura e

miglioramento di terreni agrari, produzione di energia da fonti rinnovabili, sviluppo della cooperazione e dell'associazionismo.

- **art. 7, comma 3, contributi fino al 75% del costo per piccole opere e attività di manutenzione ambientali concernenti proprietà agro-silvo-pastorali.**

Le iniziative d'interesse agricolo, per essere ammesse a contributo regionale, è necessario che risultino giustificate sotto il profilo economico e commisurate alle effettive necessità delle aziende agricole. Attualmente non sono previste misure contributive per la realizzazione di piccole opere e relative manutenzioni finalizzate in modo esclusivo e diretto al recupero, alla conservazione o alla tutela dell'ambiente.

L'Amministrazione regionale ha tuttavia, con legge 1 dicembre 1992, n. 67, normato i programmi di intervento e di spesa nel settore delle sistemazioni idraulico-forestali e di difesa del suolo. In base alla suddetta legge sono previsti contributi in conto capitale per interventi finalizzati alla difesa del suolo, nella misura percentuale stabilita da normative nazionali e comunitarie vigenti, a favore dei Comuni, Comunità montane e Consorzi di miglioramento fondiario.

- **art. 8, comma 2, gestione programmata della caccia, regolamentazione della istituzione delle aziende faunistico-venatorie ed agro-turistico-venatorie.**

L'art. 9 della l.r. 27 agosto 1994, n. 64 (Norme per la tutela e la gestione della fauna selvatica e per la disciplina dell'attività venatorie) prescrive l'acquisizione del parere delle Comunità montane interessate ai fini dell'istituzione dei aziende agro-turistico-venatorie e di aziende faunistico-venatorie.

- **art. 9, commi 2, 4 e 5, finanziamenti ai comuni montani per interventi di forestazione o di agricoltura eco-compatibile; gestione e manutenzione dei boschi, costituzione di consorzi di miglioramento fondiario; associazione di proprietari per il rimboschimento, tutela e migliore gestione dei boschi; delega alle comunità montane della gestione del relativo demanio forestale.**

Le competenze delle comunità montane saranno definite nella legge regionale sull'ordinamento degli enti locali, attualmente in sede di predisposizione ex l. cost. 2/93.

In merito ai puntuali adempimenti di cui all'art. 9, commi 2, 4 e 5, la l.r. 7 agosto 1986, n. 44 (Disposizioni recanti provvedimenti per promuovere ed incoraggiare la selvicoltura) prescrive la corresponsione di contributi per le opere di rimboschimento e di miglioramento silvano, su domanda di singoli e di Enti locali e consorzierie, nonché di consorzi, cooperative e società semplici costituite al solo scopo di promuovere la selvicoltura sui terreni di proprietà dei richiedenti. Quanto alla gestione del demanio forestale, le relative funzioni sono esercitate dalla Regione, non essendosi provveduto alla delega in favore delle Comunità montane.

- **art. 10, comma 3, contributi a favore dei residenti nei territori montani per allacciamenti telefonici ed installazioni di linee elettriche.**

Il Consiglio Regionale, nel corso dell'adunanza del 23 novembre 1995 (deliberazione n. 1668/X), ha approvato una mozione concernente "Iniziativa per ottenere riduzione del sovrapprezzo termico pagato dall'utenza valdostana sulle forniture di energia elettrica", rimasta ancora inattuata per lo scarso interesse delle istanze governative statali.

Nel settore agricolo non sono previste normative regionali concernenti contributi per l'allacciamento telefonico a favore di titolari d'aziende agricole. Per quanto riguarda invece l'esecuzione, la sistemazione o il rimodernamento di elettrodotti rurali, l'art. 12 della l.r. n. 30/84 consente l'erogazione di contributi per allacciamenti elettrici a fabbricati rurali, sia nell'ambito di iniziative singole che di carattere comprensoriale.

Sono, infine, in fase di definizione due disegni di legge relativi al rilascio delle subconcessioni di derivazioni d'acqua e dalle linee elettriche - nei quali vengono previste procedure particolari per il rilascio delle subconcessioni di derivazioni d'acqua nei territori montani, finalizzate all'autoproduzione di energia elettrica, e per l'interramento di linee elettriche aeree per motivi ambientali.

— **art. 13, comma 4, accesso dei giovani alle attività agricole, agevolando le operazioni di acquisto dei terreni.**

Le operazioni di acquisto di terreni agricoli sono attualmente assistite dall'Amministrazione regionale mediante l'erogazione:

- a) di un contributo in conto capitale a rimborso di tutte le spese inerenti ai trasferimenti dei diritti di proprietà e di altri diritti reali per arrotondamento di fondi da attuarsi mediante permuta e compravendite;
- b) di un contributo in conto interesse su mutui quindicennali per l'ampliamento e l'arrotondamento della proprietà coltivatrice (Riferimento nazionale Legge n. 590/65).

Entrambe le provvidenze non assumono, tuttavia, carattere di specificità per l'imprenditoria giovanile.

— **art. 23: nei comuni montani con meno di 5000 abitanti e nei centri abitati con meno di 500 abitanti ricompresi negli altri comuni montani, le regioni possono delegare ad altri soggetti l'organizzazione e la gestione per il trasporto di persone e merci di prima necessità.**

L'art. 3 della recente legge regionale 1° settembre 1997, n. 29, recante "Norme in materia di servizi di trasporto pubblico di linea", prevede che per i villaggi del Comune di Aosta con meno di 500 abitanti e per gli altri comuni della regione nei quali il servizio regionale di trasporto pubblico risulti mancante o inadeguato, i Comuni, o le Comunità Montane su delega dei Comuni, sono autorizzati ad organizzare e gestire il trasporto di persone e merci di prima necessità, anche in deroga alle norme regionali vigenti, utilizzando al meglio i mezzi di trasporto disponibili sul territorio e ricercando comunque l'integrazione con i servizi esistenti.

L'organizzazione del servizio è demandata ad apposito regolamento adottato dal Consiglio Comunale o della Comunità Montana.

Il successivo art. 4 della legge, prevede che i Comuni possano rilasciare concessioni per servizi di trasporto con autobus che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non presentano necessità di integrazione con la rete regionale del trasporto pubblico. Per tali concessioni, i Comuni per i centri abitati rientranti nell'ambito di applicazione della l. 97/94, provvedono con approvazione di un regolamento autonomo che disciplina le modalità di affidamento delle concessioni e di controllo dell'esercizio.

1.2.4 Regione Liguria

Il provvedimento regionale di applicazione della legge 97/94, che nella tabella allegata alla citata nota 7/4930 viene indicato ancora sotto forma di DDL, è stato convertito nella legge 13 agosto 1997 n. 33 (B.U.R.L. n. 15 del 3/9/1997 - parte I^a). Tale normativa è stata trasmessa alla Commissione Europea per ottenere il visto di compatibilità ai sensi dell'articolo 93 par. 3 del trattato. limitatamente a quegli articoli che prevedono regimi di aiuti; gli uffici comunitari, esaminato il provvedimento, hanno chiesto ulteriori elementi di valutazione che attualmente sono in corso di definizione.

L'istituzione del Fondo Regionale per la montagna è prevista dall'articolo 3; per l'anno 1998 la Regione ha stanziato la somma di L. 2.500 milioni in aggiunta a quanto previsto dal fondo statale.

Relativamente infine alle iniziative assunte in ambito regionale per l'applicazione degli articoli della legge 97/1994 che più direttamente coinvolgono le Regioni si fa presente che in applicazione dall'articolo 16 è stata assunta la D.G.R. n. 2151 del 12.6.1997 e in applicazione dell'articolo 23 è stata assunta la Deliberazione di Consiglio Regionale n. 75 del 6 agosto 1996.

1.2.5 Provincia Autonoma di Trento

La Giunta provinciale di Trento ha approvato nel dicembre scorso un disegno di legge organico concernente "Interventi per lo sviluppo delle zone montane", attualmente all'esame del Consiglio provinciale per la sua approvazione.

Inoltre, al fine di favorire l'insediamento ed il ripristino di attività commerciali nei territori e comuni montani della provincia, la legge provinciale 7 luglio 1997, n. 10 ha introdotto una disposizione rivolta a sostenere attività di tipo "multiservizio". In particolare l'articolo 22 prevede il riconoscimento di un contributo ai Comuni per l'acquisto o la ristrutturazione di locali da concedere a titolo gratuito ad operatori commerciali che intendano insediare l'attività nelle zone montane e la concessione all'operatore di un premio di insediamento, oltre alle agevolazioni previste dalle leggi provinciali di settore.

Si ritiene opportuno precisare che il sopracitato disegno di legge prevede l'istituzione di un fondo provinciale per la montagna, che non risulta dunque ancora costituito.

1.2.6 Regione Emilia Romagna

La Regione Emilia-Romagna è impegnata nella attuazione della L.R. n. 22/97 "Ordinamento delle Comunità Montane e Disposizioni a favore della montagna".

Ai fini della attuazione degli artt. 45, 46, 47, 60 della legge regionale 22 del 19 luglio 1997, relativi al "Fondo per gli interventi speciali per la montagna", al "Fondo per la concessione di contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico", al "Fondo regionale per la montagna" e al "Fondo regionale per la montagna 1997" (per il quale, in considerazione delle scadenze temporali del primo anno di adozione, è stata definita una specifica norma transitoria), la Giunta regionale ha approvato una Delibera contenente apposite modalità di erogazione, rendicontazione e revoca dei finanziamenti recati dai Fondi stessi.

A tutt'oggi sono già state assegnate alle Comunità Montane le quote di riparto del Fondo regionale per la montagna 1997 e le quote del Fondo regionale per la montagna 1998.

Per quanto riguarda le risorse provenienti dal Fondo nazionale per la montagna (di cui è stato effettivamente erogato il 100% del 1995 e il 60% del 1997), l'80% è stato assegnato alle Comunità Montane a titolo del Fondo per gli interventi speciali per la montagna 1998 e il restante 20% è stato iscritto nel Capitolo del Bilancio regionale a titolo del Fondo per la concessione di contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico.

Si segnala a questo proposito, che l'erogazione parziale e irregolare delle risorse recate dal Fondo nazionale per la montagna costituisce un oggettivo impedimento, ai fini di una corretta programmazione e gestione del Fondo per gli interventi speciali per la montagna e del Fondo per la concessione di contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico sopra citati.

Le quote relative al Fondo regionale per la montagna 1997 sono state effettivamente concesse e parzialmente erogate a 16 Comunità Montane su 17, in relazione alla avvenuta presentazione del Programma operativo 1997 approvato dalle Province di riferimento, così come definito all'art. 60 della legge regionale.

A tale fine è stata predisposta una apposita circolare contenente indicazioni per la relazione del Programma Operativo 1997 da parte delle Comunità Montane e per la sua approvazione da parte delle Province.

L'effettiva erogazione alle Comunità Montane delle quote ripartite per l'anno 1998 a titolo del Fondo regionale per la montagna e del Fondo per gli interventi speciali per la montagna avverrà, così come definito all'art. 45 della L.R. n. 22/97 solo a seguito della presentazione da parte delle Comunità Montane stesse dei Piani pluriennali di sviluppo socio-economico approvati dalle Amministrazioni Provinciali e del Programma Operativo annuale.

Anche a tal fine è stata emanata una specifica circolare contenente indicazioni per la redazione dei Piani pluriennali di sviluppo socio-economico da parte delle Comunità Montane e per la loro approvazione da parte delle Province.

Per quanto riguarda il fondo per la concessione di contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico relativo all'anno 1998, è già stato avviato l'iter procedurale per l'assegnazione, la concessione e la parziale erogazione alle Comunità Montane delle quote di riparto.

Si è inoltre data attuazione ai seguenti articoli della L.R. n. 22/97:

- Art. 36 "Agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali". Con specifica deliberazione della Giunta regionale sono stati individuati i Comuni inseriti negli ambiti territoriali delle Comunità Montane con meno di mille abitanti e i Centri abitati aventi meno di cinquecento abitanti compresi negli altri Comuni inseriti negli stessi ambiti territoriali. Tale elenco è stato inviato al Ministero competente ai fini dell'attuazione dell'art. 16 della Legge n. 97/94.

Si ricorda, a riguardo, che a tutt'oggi, a quattro anni dall'approvazione della Legge n. 97/94, il Ministero delle Finanze non ha ancora predisposto i concordati con gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria previsti al comma 1 dell'art. 16.

- Art. 28 "Conferenza permanente per la montagna". Con determinazione del Direttore Generale competente e sulla base delle designazioni delle singole Direzioni Generali, è stato costituito il Gruppo di lavoro permanente con funzioni di supporto e di assistenza tecnica all'attività della Conferenza permanente per la montagna di cui al comma 2 dell'art. stesso.

Infine si segnala che è in via di elaborazione uno specifico accordo tra la Regione Emilia-Romagna, l'Uncem, gli operatori del settore, ai fini della attuazione dell'art. 32 della L.R. n. 22/97 relativo allo sviluppo ecocompatibile dell'economia del legno, per un migliore utilizzo delle risorse forestali montane.

Si riconferma inoltre che è tuttora in corso di attuazione un programma di interventi per le aree montane, finanziato a titolo del Fondo regionale per la montagna istituito con la L.R. n. 1/93, per un importo complessivo di L: 9.500.000.000, costituito da 17 progetti presentati dalle Comunità Montane.

1.2.7 Regione Toscana

Le principali iniziative assunte per dare attuazione alle disposizioni della legge 97/94 sono le seguenti:

Art. 16) Agevolazioni per i piccoli imprenditori.

Con delibera del Consiglio regionale del 28.12.96 n. 411 sono stati individuati i comuni ed i centri abitati che presentano le caratteristiche indicate dalla norma. La disposizione non ha tuttavia trovato ancora attuazione a causa di adempimenti che non dipendono dalla Regione.

Art. 19) Incentivi per l'insediamento in zone montane.

Con delibera del Consiglio regionale del 14.10.97 n. 333 è stato istituito presso la Fidi Toscana SpA un fondo per interventi di credito agevolato a sostegno di attività economiche in zone al di sopra dei 300 metri slm. Ne sono destinatarie imprese artigiane, industriali, commerciali e di servizio che operano in settori indicati e che trasferiscano la propria attività in montagna, o vi impiantino nuove attività, o vi siano già operanti e sviluppino tali attività.

Art. 23) Deroghe in materia di trasporti.

Con delibera del Consiglio regionale del 4.10.94 n. 441 e del 7.3.95 n. 213 si è provveduto alla individuazione dei comuni e dei centri abitati aventi le caratteristiche stabilite dalla norma. Diversi comuni montani hanno chiesto e ottenuto dalla Regione l'autorizzazione in deroga all'organizzazione del trasporto locale secondo modalità stabilite nei rispettivi regolamenti comunali.

1.2.8 Regione Marche

La Regione Marche, con l'approvazione della L.R. n. 35/97 concernente: "Provvedimenti per lo sviluppo economico, la tutela e la valorizzazione del territorio montano e modifiche alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 12", ha inteso dare attuazione ai principi e agli indirizzi contenuti nella legge n. 97/1994.

Su tale legge regionale sono state trasmesse sommarie indicazioni nel corso del 1997; con la presente nota viene fornito un quadro, quanto più possibile completo ed esauriente, sul contenuto e le finalità delle norme della legge e sulle iniziative assunte relativamente all'applicazione delle norme stesse.

La legge regionale rappresenta la concretizzazione degli impegni assunti, nel maggio del 1996, dalla Regione Marche e da altri soggetti pubblici e privati (l'UNCCEM, le centrali cooperative, le organizzazioni sindacali, ecc.) e tradottisi nell'approvazione di un apposito documento (la c.d. "Carta di Fonte Avellana").

È previsto un aggiornamento dei contenuti della "Carta" (la sottoscrizione del documento sarà effettuata nel mese di luglio c.a.) anche sulla base delle indicazioni scaturite dal Convegno di Camerino "Appennino vivrai". Il convegno, che si è svolto nei giorni 8 e 9 maggio 1998, è stato organizzato dalla Regione Marche come momento di riflessione sui temi della montagna sia per costruire una nuova tappa del percorso aperto con la Carta di Fonte Avellana sia per preparare adeguatamente la partecipazione della Regione alla II^a Conferenza nazionale sulla montagna promossa dal CNEL.

La L.R. n. 35/97 tende ad affermare alcuni principi essenziali:

- l'affermazione del ruolo delle Comunità Montane quali soggetti maggiormente autonomi e destinatari di funzioni specialistiche;
- l'idea della centralità dell'uomo (coltivatore, imprenditore, cooperatore) quale destinatario degli interventi previsti dalla legge;
- una politica occupazionale pensata sul modello dei patti territoriali per lo sviluppo: modello che impegna tutti i soggetti, pubblici e privati, associazioni ed enti locali in un comune progetto cioè una politica occupazionale pensata come un patto che è aperto a tutti i soggetti, ma che vede nel modello dell'impresa cooperativa una occasione appropriata, una "opportunità", anch'essa per la montagna;
- una concertazione ed una più stretta collaborazione tra servizi ed assessorati regionali per programmare le risorse e per aiutare le imprese a consolidarsi e ad espandersi, impiegando nuove energie umane altrimenti costrette ad emigrare.

Quanto all'impianto complessivo della legge regionale questa si articola in una prima parte (cap. I-IV) dedicata all'attuazione dei principi posti dalla legge n. 97/94 ed in una seconda parte (cap. V e VI) contenente disposizioni di modifica e di integrazione di precedenti leggi regionali.

Per quello che riguarda la prima parte del testo in discussione è necessario precisare che questo non si occupa di tutti gli aspetti disciplinati dalla legge n. 97/94 (e per i quali è previsto l'intervento del legislatore regionale); in particolare, si è scelto di non affrontare i temi relativi alla regolamentazione delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali (art. 3 della legge 97/94).

Resta comunque fermo che con apposita successiva legge regionale tale settore verrà disciplinato in maniera organica, in modo da dare compiutezza e sistematicità al complessivo intervento legislativo della Regione sulla montagna.

Per quanto concerne, specificatamente, l'attuazione della legge n. 97/94, le disposizioni contenute nella legge regionale da considerare sono quelle di seguito indicate.

ART. 3 - (PICCOLE OPERE DI MANUTENZIONE AMBIENTALE)

Le norme previste, fondamentali per il mantenimento del sistema "montagna", indicano tra le priorità la sistemazione idraulico-forestale; è questa una azione estremamente delicata, da svolgere con continuità in maniera puntiforme, facendo attenzione all'attività di manutenzione, l'unica in grado di garantire prevenzione ed efficienza.

ART. 4 - (FORME DI GESTIONE DEL PATRIMONIO FORESTALE)

Con l'articolo 4, mutuato dall'articolo 9 della legge n. 97/94, si tende a risolvere il problema della inadeguata dimensione della proprietà forestale, che spesso si traduce nell'impossibilità di gestire efficacemente il soprassuolo boschivo, incrementandolo e migliorandolo. Viene quindi affermato il ruolo dell'associazionismo quale strumento sia per la migliore gestione e tutela del patrimonio boschivo che per la sorveglianza ambientale.

ART. 6 - (FUNZIONI DELLE COMUNITÀ MONTANE)

L'articolo, che stabilisce che alle Comunità Montane spettano tutte le funzioni amministrative oggetto degli interventi per la montagna, esclude quelle che la legge riserva espressamente ad altri enti, prevede un ampio decentramento di funzioni alle Comunità Montane stesse; tra queste vanno segnalate quelle relative alla gestione del demanio forestale regionale (art. 7).

ART. 9 - (INIZIATIVE PER IL CONSOLIDAMENTO E LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE NEI TERRITORI DELLE COMUNITÀ MONTANE)

Gli articoli 9, 10 e 11 sono dettati a sostegno delle iniziative delle Comunità Montane che favoriscono il consolidamento e lo sviluppo dell'occupazione e l'imprenditorialità, mediante interventi finalizzati, tra l'altro, al recupero e al ripristino di aree disestate e di particolare interesse ambientale; alla valorizzazione del patrimonio forestale e di aree ricreative; alla conservazione di beni storici ed artistici; alla realizzazione di interventi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

Viene sancito il principio che la Regione provvede alla concessione di finanziamenti tenendo conto del numero e della qualità degli occupanti coinvolti nelle iniziative relative.

ART. 12 - (INTERVENTI E AGEVOLAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE)

L'articolo 12, al fine di consolidare e sviluppare l'agricoltura in montagna, prevede la concessione alle aziende agricole, da parte delle Comunità Montane, di contributi per il miglioramento delle infrastrutture (approvvigionamento idrico, viabilità poderale; potenziamento delle linee elettriche; allacci telefonici, ecc.).

ART. 13 - (INTERVENTI PER LA RICOMPOSIZIONE FONDARIA E PER I GIOVANI AGRICOLTORI)

Le disposizioni previste tendono ad incrementare sia l'ingresso dei giovani sulla scena imprenditoriale agricola, anche in forma cooperativa, che la ricomposizione fondiaria; il riferimento è all'art. 13, comma 4, della legge 97/1994.

ART. 15 - (INCENTIVI PER L'INSEDIAMENTO NELLE ZONE MONTANE)

La montagna presenta da un lato fenomeni di indebolimento della struttura demografica della popolazione e dall'altro ritardi, dell'ordine del 15-20%, nella formazione del reddito.

Si vuole, con questa norma (che si basa sull'art. 19 della legge 97/1994), determinare un decongestionamento delle aree metropolitane caratterizzate da fenomeni di concentrazione demografica con conseguente crisi nella qualità dei servizi.

La delocalizzazione, auspicata con questo articolo, tende a contribuire al consolidamento delle opportunità di reddito.

ART. 16 - (INDIVIDUAZIONE DELLE LOCALITÀ ABITATE NELLE ZONE MONTANE)

L'articolo in esame assegna alla Giunta Regionale il compito di individuare le località abitate nelle zone montane in attuazione di specifiche disposizioni di legge.

Tale individuazione è stata effettuata con deliberazione n. 857 del 20 aprile 1998.

ART. 17 - (TRASPORTI)

Attraverso l'articolo in esame si vuole consentire il decentramento del servizio di trasporto al massimo livello possibile, dando modo alla comunità locale di impostare il servizio stesso tenendo conto delle proprie esigenze e dei costi che essa deve conseguentemente sostenere.

ART. 18 - (INFORMATIZZAZIONE)

L'articolo in esame prevede un servizio nuovo, e corrispondentemente, un nuovo compito per le Comunità Montane.

Il servizio è quello dello sportello del cittadino e consiste nella possibilità di attivare terminali di reti elettroniche che consentano agli utenti di svolgere, nel modo migliore, le diverse pratiche amministrative.

ART. 19 - (PROGETTI INTEGRATI E PROGETTI PILOTA)

È previsto che la Regione concorra al finanziamento dei seguenti progetti, presentati dalle Comunità Montane:

- progetti volti all'esercizio associato di funzioni e di servizi pubblici;
- progetti pilota contenenti azioni sperimentali e dal carattere di trasferibilità nelle materie ad esse attribuite o delegate;
- progetti integrati per le funzioni ad esse attribuite e delegate, che prevedono il concorso finanziario di privati.

ART. 22 - (FONDO REGIONALE PER LA MONTAGNA)

Il fondo è alimentato con risorse di varia provenienza (statali, regionali, comunitarie).

Il fondo è ripartito tra le Comunità Montane sulla base di criteri che attengono alla superficie classificata montana, alla popolazione residente, agli addetti all'agricoltura nel territorio montano e alle fasce territoriali previste dall'art. 28, comma 4, della legge n. 142/1990.

1.2.9 Regione Calabria

La Regione Calabria ha apportato modifiche nella organizzazione delle competenze in materia di montagna.

Con D.P.G.R. n. 611 dell'11.09.1997 (Conferimento deleghe agli Assessori regionali) la materia "Enti Locali", all'interno della quale è ricompreso il Servizio "Rapporti Comunità Montane, Altri EE.LL. ed Associazioni di categoria" (che ha le maggiori competenze in materia di montagna), è stata assegnata all'Assessorato così denominato: "Enti locali, ordinamento amministrativo degli Enti Sub Regionali, Personale, Demanio e Patrimonio, Emigrazione ed Immigrazione".

V'è comunque da aggiungere che la montagna, considerata l'interconnessione con molte delle materie di competenza regionale, è trattata anche da altre strutture della Regione (gran parte degli Assessorati ricompresi nei Dipartimenti "Assetto ed utilizzazione del territorio" e "Sviluppo Economico").

La Regione Calabria con L.R. 17 Ottobre n. 12 (Legge di bilancio e finanziaria 1997) all'art. 7 ha stanziato nel 1997 fondi propri per 1,5 miliardi di lire da far confluire nel Fondo regionale della montagna già istituito con L.R. 30 luglio 1996 n. 16 (Legge di bilancio e Legge Finanziaria 1996).

La I^a Commissione del Consiglio Regionale in data 12 Maggio 1998 ha licenziato la proposta di legge regionale recante "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna" di cui si riporta la relazione esplicativa.

L'enorme ritardo con cui si perviene all'approvazione della Legge di riordino delle Comunità Montane in applicazione della Legge 8 giugno 1990, n. 142 nonché l'evoluzione legislativa di questi anni con particolare riferimento alla legge 25 marzo 1993, n. 81, alla legge 31 gennaio 1994, n. 97 "nuove disposizioni per le zone montane" e per ultima la legge 15 maggio 1997, n. 127 sullo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, ci obbligano ad affrontare la discussione non più con riferimento al riesame della delibera del Consiglio Regionale n. 504 del 6 marzo 1995 ma guardando all'approvazione di una vera e propria legge-quadro che da un lato definisca un nuovo ordinamento e dall'altro disponga norme che recepiscono tutte le disposizioni contenute nella Legge 97/94 rafforzando il ruolo e l'operatività delle Comunità Montane cominciando così a dare una prima risposta adeguata ai problemi della montagna calabrese.

TITOLO I: DISPOSIZIONI GENERALI

Nel titolo I oltre alla natura dell'Ente Montano e alla sua potestà statutaria si affrontano specificatamente tre nodi fondamentali che fino ad oggi hanno creato non pochi ostacoli alla approvazione della legge di riordino: la questione delle deleghe, la determinazione degli ambiti territoriali e l'individuazione delle fasce altimetriche.

La proposta di legge in ordine al primo problema stabilisce all'art. 4 che la Regione entro sei mesi deve attribuire alle C.M. una serie di funzioni in alcuni settori importanti quali l'agricoltura, l'artigianato, l'ambiente, la difesa del suolo, etc.

Quanto al problema degli Ambiti Territoriali, si prende atto della impossibilità a percorrere la strada indicata nella delibera legislativa del Consiglio regionale n.504 del 6 marzo 1975. che allargava a dismisura gli ambiti montani, e si stabilisce un percorso a due tappe:

- la prima, con l'allegato A alla legge regionale 29 gennaio 1974, n. 4 provvedendo solo alla esclusione dei comuni con più di 40.000 abitanti (Lametia Terme e Reggio Calabria) ed includendo nel territorio amministrativo delle nuove province di Vibo e Crotone le tre comunità montane ivi ricadenti. Si sono altresì operati indispensabili adattamenti, sia includendo in dette comunità i comuni delle due nuove Province fino ad oggi appartenenti a comunità montane finitime della Provincia di Catanzaro, sia togliendo dalla comunità delle Serre il comune di Torre di Ruggero, incluso tuttavia in quella vicina della Fossa del Lupo, in quanto non facente appunto parte della provincia di Vibo Valentia nel cui territorio amministrativo è collocata la zona omogenea delle Serre;
- la seconda dà la possibilità ai Comuni che intendono far parte di Comunità Montane già costituite di poter richiedere entro tre mesi dall'approvazione della legge il loro inserimento che sarà valutato dagli organi interessati.

Circa, infine, la classificazione dei territori montani la legge assegna un anno di tempo per provvedere a tale adempimenti secondo i parametri oggettivi dell'art. 28 comma 4 della Legge 142/90.

TITOLO II: ORGANI DELLE COMUNITÀ MONTANE

Nel titolo II vengono definiti la composizione e le competenze degli organi delle Comunità Montane recuperando in buona parte le disposizioni introdotte con la legge 81/93.

TITOLO III: PROGRAMMAZIONE ED ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI SPECIALI PER LA MONTAGNA

Nel titolo III si individuano gli strumenti di programmazione e della partecipazione.

In particolare viene ridefinita la funzione del Piano Pluriennale Socio Economico che diventa strumento di attuazione delle linee e degli obiettivi della programmazione regionale e subregionale nonché strumento di programma, di opere e interventi d'interesse sovracomunale per lo sviluppo dell'area.

Quanto alla partecipazione si istituisce una Conferenza Permanente per la Montagna costituita dalla Regione, dai Presidenti delle Comunità Montane e delle Province, nonché del Presidente dell'UNCME, per determinare le linee di indirizzo e di coordinamento della politica regionale per la montagna.

TITOLO IV: INTERVENTI SPECIALI

Nel titolo IV prendono corpo una serie di interventi speciali in applicazione della Legge n. 97 del 1994.

In particolare si prevedono azioni di:

- a) Tutela e Valorizzazione Ambientale (Art. 31);
- b) Conservazione e Valorizzazione Patrimonio Forestale (Art. 32);
- c) Rianimazione demografica e sociale (Art. 34);
- d) Sostegno a giovani agricoltori (art. 35);
- e) Tutela e Valorizzazione dei prodotti tipici e dei mestieri tradizionali (Art. 36);
- f) Agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali (Art. 37);
- g) Valorizzazione del turismo rurale in ambito montano (Art. 38);
- h) Sostegno alle attività formative e di incremento occupazionale (Art. 39);
- i) Sostegno ai trasporti e alla viabilità locale (Art. 40);
- j) Organizzazione del Servizio Scolastico (Art. 41);
- k) Sostegno all'autoproduzione energetica (Art. 42);
- l) Ampliamento della rete informatica e telematica (Art. 43);
- m) Accordi per il settore del legno (Art. 44);

Recupero e valorizzazione del, di coordinamento e di sostegno in grado di affrontare e gestire problemi ed esigenze che i Comuni singoli non sono in condizioni di affrontare con particolare riferimento ai settori dello smaltimento dei rifiuti, del trasporto locale e di quello scolastico, del servizio di polizia municipale e rurale etc.

Nel titolo V, all'art. 46, viene prevista la possibilità che i Comuni possano delegare le Comunità Montane a contrarre mutui in loro nome e per loro conto presso la Cassa Depositi e Prestiti o altri Istituti di Credito per la realizzazione di opere o interventi di carattere sovracomunale.

All'articolo 47 quale strumento di assistenza e di coordinamento viene istituito lo Sportello per la Montagna.

TITOLO VI: FINANZE E CONTABILITÀ

Il Titolo VI riporta gli articoli dal n. 48 al n. 58 ed in esso vengono riportate le modalità innovative riguardante l'articolazione e la gestione dei fondi a favore delle aree montane.

Vengono istituiti il fondo per gli interventi speciali per la montagna e il fondo regionale per la montagna con le loro ripartizioni.

TITOLO VII: PERSONALE

Inserisce alle modalità di organizzazione del personale e si definiscono le caratteristiche del rapporto di lavoro richiamando i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni.

All'articolo 60 si individua nel Segretario della Comunità Montana il titolare della massima funzione amministrativa dell'Ente.

TITOLO VIII: COSTITUZIONE DI NUOVE COMUNITÀ MONTANE

Al titolo VIII si definiscono le disposizioni ove si giunge alla costituzione di nuove Comunità Montane.

TITOLO IX: DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Al titolo IX disposizioni finali e transitorie si definiscono alcune norme transitorie che tendono a garantire la corretta attuazione della legge nella fase di prima attuazione.

Con l'articolo 66 gli organi attualmente in vigore restano in carica, analogamente quanto previsto dall'articolo 18, sino al momento del rinnovo della maggioranza dei Consigli Comunali dei Comuni che compongono la Comunità Montana.

All'articolo 67 si dispone in ordine all'adeguamento degli Statuti della presente Legge.

All'articolo 68 si prevedono le procedure per il riparto del fondo regionale per la montagna per l'anno 1998 in assenza del Piano Pluriennale di Sviluppo Socio-Economico.

All'articolo 69 sono previste le abrogazioni della legge regionale 5 maggio 1990, n. 39 *Provvidenze per favorire il turismo montano* e della legge regionale 29 gennaio 1974, n. 4 *Costituzione Comunità Montane*.

Capitolo II - Quadro finanziario

2.1 Risorse finanziarie ordinarie per la montagna erogate dal Ministero dell'interno.

Si riportano i trasferimenti statali destinati alle sole Comunità montane. Il sistema dei trasferimenti erariali alle comunità montane per l'anno 1998 si basa ancora sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 che prevedono l'erogazione da parte dello Stato di somme derivanti dai fondi ordinari e consolidati nonché del fondo nazionale ordinario degli investimenti. Continua ad essere erogato, per i mutui in corso di ammortamento, anche il contributo per lo sviluppo degli investimenti.

Si precisa che le disposizioni sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali, contenute nel decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, che avrebbero dovuto entrare in funzione dal 1998 non possono prendersi in considerazione ai fini delle previsioni di bilancio 1999 e per il biennio 1999-2000 in quanto non è stato ancora emanato il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, a norma dell'articolo 9, comma 2, del citato decreto legislativo n. 244 del 1997 dovrà provvedere all'aggiornamento dei dati inerenti alla determinazione e quantificazione dei fondi ed alle relative assegnazioni agli enti locali con riferimento all'ultimo esercizio precedente. Pertanto, i dati previsionali 1999/2000 sono necessariamente orientativi.

Poiché il citato decreto legislativo n. 244 del 1997 ha previsto l'unificazione dei contributi ordinari e consolidati in un unico contributo erariale ordinario, incrementato della quota relativa al tasso programmato d'inflazione, nel prospetto che segue (tabella A) si è preferito, nelle more dell'entrata in funzione di detto decreto, già unificare i contributi ordinari e consolidati in un unico fondo ordinario con l'incremento al tasso programmato d'inflazione, pari all'1,5 per cento, delle risorse del 1998, 1999 e 2000.

Si fa presente che gli importi riportati nella citata tabella relativi al fondo ordinario si riferiscono alle dotazioni (quota destinata alle comunità montane) dei capitoli 1601 e 1603 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero per gli anni 1997 e 1998 e alle previsioni 1999 e 2000 e non alle effettive somme erogate o da erogare alle comunità montane. Le citate dotazioni di bilancio contengono, infatti, anche le spettanze delle comunità montane delle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia alle quali questo Ministero non eroga più trasferimenti rispettivamente dal 1995 (seconda rata dei contributi ordinari e consolidati) e dal 1997. Ciò in attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta di cui al decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 il quale dispone che spetta alla Regione Friuli Venezia Giulia disciplinare la finanza locale degli enti locali con finanziamento a carico del proprio bilancio. Le relative maggiori somme, pertanto, debbono considerarsi a tal fine economie di bilancio.

Tab. A - Risorse finanziarie ordinarie per la montagna
Comunità montane - Quadro riassuntivo
Mld.

	1997	1998	1999*	2000*
FONDO ORDINARIO (ex fondo ordinario + fondo Consolidato)	257,2	258,6	262,5	266,4
FONDO NAZIONALE ORDINARIO Contributi investimenti	6,308	10,163	1,755	1,755
CONTRIBUTO AMMORTAMENTO MUTUI anni precedenti 1993	23	25*	25	25
TOTALE	286,508	293,763	289,255	293,155

* Previsioni

Fonte: dati del Ministero dell'interno.

Di seguito, nelle tabelle da B, C e D, si evidenziano i singoli fondi, già raggruppati nella tab. A. L'insieme di questi fondi costituisce la dotazione ordinaria a favore delle comunità montane già esistente anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 gennaio 1994, n. 97 relativa alle nuove disposizioni per le zone montane.

Tab. B - Fondo ordinario
(ex fondo ordinario + fondo consolidato)
Mld.

1997	1998	1999*	2000*
257,2	258,6	262,5	266,4

* Previsioni

Si ribadisce che il fondo ordinario comprende anche l'ex fondo consolidato costituito dalle risorse assegnate nell'anno 1993 per i seguenti interventi finanziari:

- contributi per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione del contratto collettivo di lavoro 1988-90 relativo al comparto del personale degli enti locali;
- contributi per il finanziamento degli oneri derivanti dal personale assunto ai sensi della legge n. 285 dell'1 giugno 1977 (occupazione giovanile);
- contributi per il finanziamento degli oneri derivanti dal personale assunto ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 730 del 28 ottobre 1986 (personale assunto a seguito degli eventi sismici);
- contributi per il finanziamento degli oneri derivanti dall'applicazione del contratto collettivo di lavoro 1985-87 relativo al comparto del personale degli enti locali.

Tab. C - Fondo nazionale ordinario degli investimenti
la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria
Mld.

1997	1998	1999*	2000*
6,308	10,163	1,755	1,755

* Previsioni

Fonte: Elaborazione del Comitato tecnico interministeriale per la montagna su dati forniti dal Ministero dell'interno e dal Ministero del tesoro.

Il fondo ordinario nazionale destinato alle province, ai comuni ed alle comunità montane è previsto nella tabella C della legge finanziaria 1998 in complessive lire 120,860 miliardi (di cui lire 10,163 alle comunità montane) per l'anno 1998 e in lire 20,860 miliardi (di cui lire 1,755 miliardi alle comunità montane) per gli anni 1999 e 2000.

Tale fondo viene erogato alle regioni ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 (riordino della finanza degli enti territoriali), per il successivo riparto alle sopracitate comunità montane, per metà sulla base della popolazione residente nel territorio montano e per la restante metà sulla base della superficie dei territori classificati montani secondo i dati risultanti dalla più recente pubblicazione ufficiale UNCEM.

Tab. D - Contributo sugli oneri di ammortamento dei mutui
assunti con l'utilizzazione dei plafond dei contributi erariali non utilizzati
degli anni dal 1988 al 1992
Mld.

1996	1997	1998*	1999*	2000*
22	23	25	25	25

(*) previsioni

Fonte: dati forniti dal Ministero dell'interno.

Trattasi delle somme effettivamente impegnate per gli anni 1996 e 1997 sul capitolo 7233 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero e di quelle che si prevede di impegnare per gli anni 1998, 1999 e 2000. Si precisa che la dotazione del citato capitolo 7232 è stata per gli anni dal 1996 al 1998 alquanto superiore (lire 50 miliardi nel 1996 e lire 24.284 miliardi nel 1997 e nel 1998). Ciò ha comportato l'esistenza di economie per gli anni 1996 e 1997. Si evidenzia, infatti, che il contributo predetto viene erogato a fronte di mutui già in ammortamento e di quelli contratti nell'anno precedente con l'utilizzazione dei plafond dei contributi erariali non utilizzati da ciascuna comunità montana negli anni dal 1988 al 1992. E', pertanto, difficile prevedere in che misura gli enti utilizzano detti plafond per nuovi mutui.

Si fa presente che, distinte per regioni di appartenenza, sono riportate nelle seguenti tabelle E e F i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane rispettivamente per gli anni 1997 e 1998.

Risultano separati, diversamente dalle tabelle A e B, i contributi ordinari e consolidati. Ciò per evidenziare il peso dei due fondi sul totale dei trasferimenti erariali.

Si precisa che gli importi indicati nelle citate tabelle E e F, relativi al fondo ordinario e consolidato, sono inferiori a quelli indicati nelle tabelle A e B perché, come già evidenziato, in queste ultime tabelle sono riportate le dotazioni di competenza dei capitoli 1601 e 1603 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero che comprendono anche le spettanze delle comunità montane situate nelle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia alle quali questo Ministero non eroga più i contributi ordinari rispettivamente dal 1995 e dal 1997 per i motivi già esposti.

TABELLA "E"

TRASFERIMENTI ALLE COMUNITÀ MONTANE ANNO 1997

REGIONE	FONDO NAZIONALE INVESTIMENTI	FONDO ORDINARIO	FONDO CONSOLIDATO	TOTALE
PIEMONTE	499.129.800	17.023.033.121	2.207.029.794	19.729.192.715
LOMBARDIA	612.053.500	18.663.116.925	2.438.393.564	21.713.563.989
PROVINCIA DI BOLZANO	273.548.700	-	-	273.548.700
PROVINCIA DI TRENTO	285.843.000	-	-	285.843.000
VENETO	252.402.900	7.919.208.089	825.470.114	8.997.081.103
LIGURIA	208.334.700	7.712.873.359	1.008.070.122	8.929.278.181
EMILIA ROMAGNA	294.793.800	7.289.904.138	628.971.117	8.213.669.055
TOSCANA	339.178.800	8.272.211.733	1.791.808.201	10.403.198.734
UMBRIA	262.976.200	7.058.326.832	1.905.652.821	9.226.955.853
MARCHE	218.104.700	6.014.286.080	1.600.119.057	7.832.509.837
LAZIO	358.898.700	10.850.631.765	1.618.172.588	12.827.703.053
ABRUZZO	286.088.900	9.271.586.345	1.697.698.935	11.255.374.180
MOLISE	134.634.400	4.574.534.692	2.478.741.006	7.187.910.098
CAMPANIA	399.638.700	13.185.160.231	28.400.966.820	41.985.765.751
PUGLIA	163.639.900	4.447.077.609	2.545.389.175	7.156.106.684
BASILICATA	260.226.500	7.193.983.884	6.228.106.502	13.682.316.886
CALABRIA	454.506.100	13.729.159.794	15.857.455.656	30.041.121.550
SICILIA	397.283.700	8.875.435.557	253.763.994	9.526.483.251
SARDEGNA	606.717.000	13.853.582.511	1.086.355.173	15.546.654.684
TOTALE NAZIONALE	6.308.000.000	165.934.112.665	72.572.164.639	244.814.277.304

TABELLA "F"

TRASFERIMENTI ALLE COMUNITÀ MONTANE ANNO 1998

REGIONE	FONDO NAZIONALE INVESTIMENTI	FONDO ORDINARIO	FONDO CONSOLIDATO	TOTALE
PIEMONTE	805.805.600	17.301.449.941	2.207.029.794	20.314.285.335
LOMBARDIA	992.637.600	19.161.432.354	2.438.393.564	22.592.463.518
PROVINCIA DI BOLZANO	443.557.000	-	-	443.557.000
PROVINCIA DI TRENTO	401.443.300	-	-	401.443.300
VENETO	406.196.800	8.078.998.349	825.470.114	9.310.665.263
LIGURIA	335.882.000	7.857.203.071	1.008.070.122	9.201.155.193
EMILIA ROMAGNA	477.913.700	7.437.473.795	628.971.117	8.544.358.612
TOSCANA	562.422.300	8.462.764.670	1.791.808.201	10.816.995.171
UMBRIA	427.508.200	7.219.349.617	1.905.652.821	9.552.510.638
MARCHE	352.540.600	6.139.916.555	1.600.119.057	8.092.576.212
LAZIO	581.019.400	11.109.007.145	1.618.172.588	13.308.199.133
ABRUZZO	460.968.200	9.427.843.761	1.697.698.935	11.586.510.896
MOLISE	218.346.100	4.653.710.816	2.478.741.006	7.350.797.922
CAMPANIA	650.089.200	13.486.957.190	28.400.966.820	42.538.013.210
PUGLIA	258.059.500	4.548.222.330	2.545.389.175	7.351.671.005
BASILICATA	420.703.300	7.336.509.142	6.228.106.502	13.985.318.944
CALABRIA	740.896.500	14.044.820.024	15.857.455.656	30.643.172.180
SICILIA	635.439.000	9.124.139.006	253.763.994	10.013.342.000
SARDEGNA	991.571.700	14.159.314.893	1.086.355.173	16.237.241.766
TOTALE NAZIONALE	10.163.000.000	169.549.112.659	72.572.164.639	252.284.277.298

2.2 Contributi aggiuntivi per la montagna provenienti dalla nuova legge per la montagna

Tab. I - Stanziamenti per l'attuazione della legge

Situazione a legislazione vigente Amministrazioni varie (art. 25 co. 1 L.97/1994) (mld)

1994	1995	1996	1997	1998
20	28,5	34	0	0

Fonte: CTIM

I fondi per il 1994 sono stati impegnati per l'attuazione del Sistema Informativo per la Montagna e per ricerche sulle tematiche montane. I fondi per il 1995 e il 1996 saranno nella quasi totalità utilizzati per il summenzionato progetto SIM, per il progetto della Pubblica Istruzione relativo alle scuole comprensive, per il progetto dell'ISTAT relativo alla realizzazione di un Atlante statistico informatizzato della montagna (Comuni e Comunità Montane) e per ricerche su tematiche montane (vedi paragrafi specifici successivi).

Nel 1997 e nel 1998 non vi è stato alcun finanziamento a favore delle Amministrazioni Centrali.

Tab. J - Fondo nazionale per la Montagna (presso il Min. del Bilancio e della P.E.)

(art. 25 co. 2 L.97/1994) mld

1995	1996	1997	1998
50	300	150	100

Per il riparto alle Regioni già effettuato dal CIPE per gli anni 1997 e 1998 si rimanda ad un paragrafo specifico successivo.

Nella finanziaria '98 alla tabella B (Fondo speciale di conto capitale) sono accantonati i seguenti finanziamenti in miliardi di lire.

	1999	2000
Fondo per la montagna	50	50
Interventi Comunità montane (riuniti di impegno)	20	30

È necessaria una legge per attivare i sopracitati finanziamenti.

2.3 Mutui concessi dalla CC.DD.PP. alle Comunità Montane

In questo paragrafo vengono riportati i mutui concessi alla Cassa Depositi e Prestiti alle Comunità Montane, ripartiti per Regione (tab. K). Si noti che nel 1995 e nel 1996 questa forma di finanziamento è diventata più rilevante in quanto le C.M. hanno subito minori restrizioni nell'accesso al credito.

Tab. K - Mutui Cassa DD.PP. concessi alle Comunità Montane (ripartiti per Regioni) mln

	1994	1995	1996	1997
Piemonte	19.413	52.965	33.895	35.072
Valle d'Aosta	255	2.161	600	3.333
Liguria	-	10.723	12.997	2.038
Lombardia	9.656	13.934	29.167	3.002
Prov. Aut. di Bolzano	-	-	420	980
Prov. Aut. di Trento	-	-	-	-
Veneto	335	2.475	293	2.086
Friuli Venezia Giulia	400	816		850
Emilia Romagna	2.957	2.830	5.890	4.270
Toscana	165	1.493	15.485	3.442
Marche	925	4.068	898	1.822
Umbria	1.859	2.285	2.358	1.600
Lazio	125	15.887		5.509
Abruzzo	405	2.613	1.923	5.438
Molise	200	5.704	88	-
Campania	1.387	2.916	464	8.371
Puglia	1.915	1.000		1.070
Basilicata	199	1.768	125	-
Calabria	1.702	617	200	491
Sicilia	-	-	-	-
Sardegna	-	3.734		2.461
TOTALI	41.898	127.989	104.803	81.835

Fonte Cassa Depositi e Prestiti - i mutui concessi dall'1/1/1998 al 31/3/1998 ammontano complessivamente a 8.287 milioni di lire.

Capitolo III - Approfondimenti su tematiche relative alla montagna

3.1 Comunità Montane e Legge "Bassanini" sul conferimento delle funzioni

Con l'emanazione del decreto legislativo 31-3-98, n. 112, inerente "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", si è conclusa la prima fase applicativa disposta dalla legge di delegazione cosiddetta "Bassanini I".

Il decreto legislativo citato disciplina il conferimento diretto a regioni ed enti locali per le materie extra art. 117 Cost., mentre per quelle indicate nel medesimo art. 117 - già consegnate alla competenza regionale - assegna sei mesi di tempo alle Regioni per la determinazione delle funzioni amministrative che restano ad esse mantenute, in ragione dell'esigenza dell'unitario esercizio a tale livello, e per trasferire tutte le altre alle autonomie locali, nell'osservanza dei principi di cui all'art. 4 della legge 59 e di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 142-90, relativo all'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali attraverso gli enti locali.

E' questa la fase più delicata, che impegna le regioni ad una completa e complessa ricognizione di tutte le funzioni che non sono rimaste alla competenza statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, e che quindi vanno devolute a comuni, comunità montane e province, assicurando nel contempo la disponibilità delle relative risorse strumentali, organizzative, umane e finanziarie. Detto processo di trasferimenti avverrà in modo graduale e con il concorso delle autonomie locali nelle previste sedi di concertazione, dovendosi comunque concludere entro il 31 dicembre 2000 per l'effettiva entrata a regime.

Grazie anche alla continua partecipazione attiva dell'UNCEM, insieme alle altre Associazioni nazionali delle autonomie, in tutte le fasi di predisposizione della normativa sia della legge 59 che del decreto legislativo 112, è stato conseguito per il soggetto istituzionale comunità montana il pieno riconoscimento quale possibile destinatario di funzioni e compiti trasferiti, al pari di comuni e province, con ciò consolidando il quadro ordinamentale dettato per la medesima in particolare dagli artt. 28 e 29 della legge n. 142-90 di riforma dell'ordinamento locale e dalla successiva legge n. 97-94 sulla montagna.

L'art. 1 della legge 59 ha infatti chiarito che "per enti locali si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali" e il decreto delegato 112 ha ribadito all'art. 1 che esso "disciplina, ai sensi del Capo I della legge n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali". Il successivo art. 3 ha inoltre precisato, al comma due, che "la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane", disponendo altresì per l'esercizio in forma associata delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica.

Il decreto legislativo 112 ha esplicitamente individuato per i territori montani la comunità montana quale destinataria di specifiche competenze, in quanto queste richiedono convenientemente l'esercizio associato, nelle seguenti materie: fiere e mercati; catasto; protezione civile; servizi sociali; istruzione scolastica. Per le numerose altre materie che sono già di prerogativa regionale, e che vedono anche la comunità montana come possibile soggetto destinatario, è ora necessaria la complessa legislazione attuativa delle singole regioni, delle cui salienti fasi già predeterminate si è dianzi accennato sinteticamente.

Sembra ormai matura e sempre più estesa la consapevolezza della necessità di costruire un solido ed efficiente governo della montagna.

Le condizioni di marginalità, che di fatto il modello di industrializzazione e di urbanizzazione ha provocato nelle zone montane, possono e debbono essere superate restituendo ad esse ampie capacità di autodeterminazione del loro sviluppo economico e sociale.

La montagna è riconosciuta oggi una grande risorsa nazionale; la sua interazione con le aree di pianura e con i centri urbani risponde ad un indiscutibile interesse generale del Paese e dell'Unione Europea.

Il governo della montagna si profila quale momento coesistente dell'intero riordino del sistema dei poteri locali, protagonista non eludibile della riforma "dal basso" delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Ne sono riprova e sollecitazione i principi di sussidiarietà e di differenziazione esplicitati dalla legge di delega legislativa n. 59, anticipati e "preparati" dalle leggi nn. 142-90 e 97-94, sanciti dalla Carta Europea delle Autonomie locali, recepita dall'Italia nel 1989.

Momento strutturale e strategico di ricomposizione del governo della montagna è la comunità montana, istituto di aggregazione dei comuni montani, ente locale chiamato ad un processo dinamico di innovazione istituzionale, rappresentativo e funzionale.

Per condurre tale processo a coerente ed efficace completamento è ora indispensabile una rigorosa politica di attuazione della legge n. 59 in sede regionale. I principi e criteri direttivi della delega legislativa, ove applicati fedelmente e conseguentemente, faranno compiere al governo della montagna un decisivo passo in avanti.

Nel complesso intreccio dei principi della delega, due snodi si sono subito proposti nella evoluzione delle comunità montane come soggetti coprotagonisti, assieme ai comuni e alle province: quello della restituzione dei poteri e delle risorse nei sistemi infraregionali e la reidentificazione del ruolo dei piccoli Comuni, da rendere partecipi nella riallocazione delle funzioni e dei compiti statali e regionali sul territorio, secondo il parametro basilare della sussidiarietà.

Dare attuazione alla legge 59 significa anzitutto prendere compiuta consapevolezza della portata e delle dimensioni di una operazione di riordino che è destinata a produrre, anche in tempi estremamente ravvicinati, conseguenze rilevanti sull'assetto delle istituzioni e della qualità delle funzioni pubbliche. Ciò comporta prendere atto di un profondo mutamento della configurazione e degli equilibri della pubblica amministrazione.

Il richiamato principio di sussidiarietà come chiave portante di tutto il disegno del conferimento dei compiti e delle funzioni amministrative a comuni, comunità montane, province e regioni costituisce una vera "rivoluzione copernicana" nell'idea stessa della organizzazione dei pubblici poteri e perciò nell'impostazione culturale dei destinatari della funzione pubblica.

Questi ultimi diventano da momento terminale e passivo, attraverso l'applicazione della sussidiarietà e mediante la restituzione di un ruolo protagonista delle comunità locali e quindi del momento centrale in cui i cittadini esprimono le loro propensioni, ad autentici attori determinanti del modo di essere delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Con la legge 59, si deve mettere perciò in cantiere un vero e proprio capovolgimento del tradizionale equilibrio nel rapporto tra la base sociale e i cittadini, da un lato, e i titolari della funzione pubblica, dall'altro; riequilibrio che procede quindi anzitutto "dal basso".

La progressiva ricomposizione delle responsabilità istituzionali interviene perciò riannodando in primo luogo un legame di solidarietà della gente con la propria comunità locale e agendo direttamente sulla qualità democratica dell'esercizio del potere, sulle sue effettive motivazioni e sulla stessa legittimazione.

Se queste sono, in sintesi, le più significative ragioni alla radice delle finalità della legge 59, diventa chiaro che si richiede un impegnativo e diffuso balzo culturale che sappia investire l'insieme degli attori, chiamati ora a garantire anzitutto una rigorosa e coerente politica di attuazione della legge di delega in sede regionale.

Mentre è in pieno svolgimento l'attuazione della legge 59, occorre valutare la prospettiva, ormai molto ravvicinata, del passaggio delle funzioni e dei compiti dalle regioni agli enti locali.

Vanno tenuti in particolare presenti alcuni principi e norme fondamentali di riferimento:

- il principio costituzionale della "normalità" della delega, ovvero dell'esercizio decentrato delle funzioni amministrative regionali attraverso l'attribuzione dell'esercizio delle stesse ai comuni, alle comunità montane, alle province;
- il principio viene confermato e rafforzato dalla legge n. 142 del 1990, in particolare all'art. 3 laddove impone alle regioni di disporre l'attribuzione o la delega delle funzioni in via generalizzata ai comuni, alle province e agli altri enti locali, con la sola eccezione delle funzioni che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale;
- finora la concreta esperienza delle legislazioni e degli ordinamenti delle regioni a statuto ordinario (un discorso a parte merita ovviamente la situazione nelle regioni a statuto speciale) ha visto un'applicazione del principio costituzionale della generalizzazione del decentramento delle funzioni regionali piuttosto debole e comunque realizzato attraverso forme parziali e frammentarie;
- la legge 59 costituisce una notevole sollecitazione nei confronti delle regioni per un processo unico che raccordi i nuovi trasferimenti di poteri e di risorse dallo Stato alle regioni con il passaggio di funzioni dalle regioni agli enti locali infraregionali;
- in particolare l'art. 4, commi 1 e 5, della legge 59 prevede l'obbligatorietà da parte delle regioni di adottare una legge di "puntuale individuazione" delle funzioni, mediante la quale deve nello stesso tempo essere operata la ripartizione tra i diversi livelli di governi infraregionali: comuni, comunità montane e province. Tale legge deve essere adottata da parte delle regioni, non oltre 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 112, in applicazione della legge 59, con riferimento alle singole materie;
- nel caso di inadempienza nell'adozione della legge regionale, il Governo è obbligato ad intervenire con un decreto sostitutivo nei successivi 90 giorni; questo è stato il caso concreto dell'agricoltura e della pesca, che si è verificato attraverso il decreto legislativo n. 143 del 4 giugno 1997, data che ha aperto la decorrenza dei 180 giorni scaduti il 4 dicembre scorso e che ha portato il Governo ad adottare il decreto legislativo sostitutivo n. 60-98 sempre in materia di agricoltura;

Una molteplicità di adempimenti è richiesta alle regioni per "organizzare" le funzioni amministrative attraverso un profondo e radicale decentramento a favore degli enti locali.

Questa fase di attuazione all'interno di ogni singola regione, sia della legge 59 sia - ancora più in generale - dell'art. 3 della legge n. 142-90, sconta naturalmente la diversificazione che è propria di ogni singolo contesto ordinamentale e legislativo regionale.

Occorre perciò anzitutto tenere presente, regione per regione, la vigenza o meno di leggi di principio e di procedura in materia di attribuzione e delega delle funzioni amministrative agli Enti locali.

Spesso, lungo tutto l'arco dell'esperienza regionale, alcune regioni hanno definito questo tipo di normativa, che invero ha talvolta rappresentato anche una sorta di diversivo rispetto alla volontà di attribuire o delegare concreti contenuti di funzioni agli enti locali, dislocando forme episodiche e incompiute - in ogni caso non organiche - di affidamento delle funzioni.

Oggi viceversa, per esplicito input da parte della legge 59, è richiesta una legislazione regionale compiuta, dalla quale scaturisca una "puntuale" individuazione di tutte le funzioni nelle rispettive materie. Ciò non esclude la opportunità che tale legislazione si innesti su una agenda circostanziata fatta di procedure e di tempi attraverso i quali il passaggio delle funzioni agli enti locali sia soprattutto accompagnato e garantito dalla copertura delle risorse necessarie all'autonomo esercizio delle funzioni e dei compiti da parte dei comuni, delle comunità montane e delle province.

Va segnalata anche l'opportunità che, come previsto da alcune leggi regionali, il trasferimento delle funzioni intervenga in relazione con le procedure della programmazione regionale, soprattutto se questa è prefigurata in termini lineari e realmente partecipativi a favore delle amministrazioni locali.

Di queste ultime è sempre auspicabile vedere assicurata la possibilità di negoziare e concordare con la Regione contenuti, risorse, modalità per il passaggio dei poteri amministrativi, in parallelo con il ridimensionamento degli apparati burocratici regionali.

Particolarmente delicata è la questione connessa con la copertura finanziaria e il trasferimento dei beni e del personale, che è in questo momento complicato dalla contestualità di ulteriori trasferimenti che provengono dallo Stato e che possono transitare attraverso la regione prima del loro affidamento agli enti locali. La questione merita una particolare attenzione e deve trovare una chiara distinzione tra gli aspetti che riguardano le nuove funzioni conferite dallo Stato alle regioni e le pregresse funzioni già esercitate dalle regioni, per le quali le medesime hanno avuto trasferimenti dallo Stato centrale.

I principi rinvenibili nelle norme sia della legge 59 che del decreto legislativo 112 conducono ad una sottolineatura del *favor* che l'ordinamento esprime nei confronti dei processi di aggregazione, di collaborazione e di associazione tra i Comuni, a cominciare da quelli che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e inadeguatezza organizzativa, oltre che di marginalità territoriale ed economica.

D'altronde il principio della cooperazione, è affermato con previsione di carattere generale dal comma 3 dell'art. 3 della legge 142-90, laddove viene indicata la finalità strategica, esplicitamente riferita ai compiti della legislazione regionale, di "realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali, al servizio dello sviluppo economico, civile e sociale".

Come si rinviene nella legge 59, il principio della cooperazione e della associazione intercomunale si connette al requisito-parametro dell'efficienza che viene riferito al sistema delle autonomie locali, il quale nello stesso tempo è riconducibile ai comportamenti di tutte le singole amministrazioni, in specie di quelle richiamate a ricercare livelli di maggiore capacità organizzativa attraverso forme, modalità e condizioni operative. Queste possono infatti dar luogo ad un impiego più razionale e conveniente delle risorse pubbliche, al fine di ottenere risultati "di servizio" dello sviluppo economico, civile e sociale delle comunità locali e quindi di tangibile interesse per i cittadini e le aggregazioni sociali.

Molteplici sono le strumentazioni poste in atto al fine di incentivare forme di cooperazione. Tra queste vanno ricordate innanzitutto le convenzioni previste dall'art.24 della legge 142/90, che rappresentano un istituto attraverso il quale i comuni, le province e le comunità montane possono regolare i loro rapporti e le loro intese per esercitare "in modo coordinato" sia funzioni sia servizi, sia pure alla condizione che gli stessi siano "determinati" e non riferibili a quella "pluralità di funzioni e di servizi" che l'art.26 indica come scopo dell'unione dei comuni "in previsione di una loro fusione".

Si aggiunga a tale previsione, riguardante le convenzioni istituzionali, l'istituto del consorzio che l'art.25 della stessa legge 142 finalizza nella sua attuale configurazione giuridica non soltanto alla gestione associata di uno o più servizi ma anche all'esercizio associato di funzioni amministrative. Peraltro la materia dei servizi pubblici locali costituisce uno dei terreni tipici in cui più viva è l'esigenza per gli enti locali di ricercare momenti di cooperazione e di associazione, essendo a ciò spinti anche da logiche di tipo economico, produttivo ed imprenditoriale.

Vanno tenuti presenti, inoltre, gli istituti degli accordi di programma, della conferenza dei servizi, dei patti territoriali e dei contratti d'area, anche se questi ultimi sono ancora in via di precisazione istituzionale.

Non va naturalmente trascurato che, in area montana, le comunità montane, oltre ad aver assunto il ruolo di veri e propri enti locali che rappresentano il territorio e l'insieme dei comuni in esso compresi, costituiscono un momento di espressione associativa degli stessi comuni, i quali già oggi, in molti casi, affidano loro volontariamente l'esercizio associato di servizi e di specifiche funzioni.

La legislazione regionale di attuazione della legge "Bassanini"

Il processo di attuazione delle strategie sul decentramento dei compiti e delle funzioni amministrative si sta progressivamente spostando in sede regionale.

A seguito dei decreti legislativi di applicazione della legge n. 59/97 e, in particolare, del decreto legislativo n. 112/98, che riguarda l'insieme delle materie, le Regioni a statuto ordinario sono chiamate a "individuare puntualmente" le funzioni da ripartire tra i Comuni, le Comunità montane e le Province.

Zona nevralgica di tale impegnativo passaggio istituzionale è rappresentata dal momento aggregativo e associativo tra i piccoli Comuni che, nelle zone di montagna, si connette strettamente con l'assunzione di nuove responsabilità per le Comunità montane, sia come enti locali direttamente destinatari delle funzioni amministrative, sia come livello istituzionale preposto alla gestione associata intercomunale delle funzioni destinate ai piccoli Comuni montani.

La questione, sotto questo profilo, sta diventando stringente. Le proposte di legge che si stanno adottando nelle diverse Regioni (le prime approvate, per ora, dalle rispettive Giunte sono di Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Veneto) si orientano verso modelli tra loro abbastanza differenziati non solo nell'impianto normativo complessivo, ma anche, segnatamente, nelle soluzioni date alle aggregazioni intercomunali da finalizzare all'esercizio associato delle funzioni, previsto dall'art. 3 del d. lgs. n. 112/98 secondo modalità e procedure di definizione dei livelli ottimali di esercizio delle stesse.

Mentre è in corso lo svolgimento di questo processo di "organizzazione a livello locale" delle funzioni amministrative da parte delle Regioni, si vengono prefigurando orientamenti in parte diversificati nella interpretazione della normativa statale che richiedono, pur nel rispetto degli ambiti legislativi di ciascuna Regione, maggiore coerenza ordinamentale, con riguardo non solo dell'identità istituzionale delle Comunità montane, ma soprattutto delle tangibili utilità che possono certamente derivare proprio sul terreno richiamato dello svolgimento in forma associata delle funzioni.

3.2 Riforma del bilancio dello stato e riorganizzazione degli interventi a favore della montagna

(a cura della Commissione tecnica per la spesa pubblica, hanno collaborato i commissari A. Petretto e G. Pisauro)

1. LE FINALITÀ DEI RICHIAMI AGLI INTERVENTI SULLA MONTAGNA DELLA NORMATIVA SULLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Nel Capitolo III della *Relazione 1997 sullo stato della Montagna italiana* sono state prese in considerazione per la prima volta le possibili conseguenze e implicazioni delle disposizioni contenute nella normativa di riforma del bilancio dello stato in riferimento agli interventi a favore delle aree montane e al modo con cui organizzarli.

Si ricorda che le disposizioni legislative rilevanti a questo proposito sono l'art. 1, comma 5, e l'art. 6, comma 2, della legge 94/97. In esse si segnala in primo luogo l'opportunità di:

- identificare distintamente nelle aree depresse e nelle aree montane i soggetti destinatari principali della politica economica nazionale di tipo territoriale; a tal fine la problematica delle aree montane sembra sia stata in qualche modo surrettiziamente aggiunta a quella delle aree depresse che ha una sua disciplina consolidata anche a seguito della normativa comunitaria;
- razionalizzare, tramite meccanismi unificanti, gli interventi di sostegno agli investimenti destinati a queste aree indipendentemente dalle amministrazioni, in particolare ministeri, specificatamente interessate a devolvere questi sussidi; l'idea è che, se le aree depresse e le aree montane debbono costituire il riferimento per una uniforme politica territoriale e ambientale, preliminare debba essere un processo di "disboscamento" e "compattazione" dei provvedimenti da cui derivano i finanziamenti.

In secondo luogo e più in particolare, il comma 1 dell'art. 5 segnala la necessità di:

- pervenire ad una indagine conoscitiva dei flussi di finanziamento agli investimenti destinati alle aree montane (così come per le aree depresse), e non solo alle *comunità montane*, quali enti locali;
- individuare una logica programmatica unitaria di questi flussi;

- individuare la ripartizione regionale dei flussi con l'intento di perseguire obiettivi di riequilibrio, in relazione ai diversi fabbisogni distribuiti nel territorio nazionale;

Infine, il Comma 2 dell'art. 6 mette in risalto:

- la costituzione di un unico *Fondo per i finanziamenti degli investimenti nelle aree montane* (e nelle aree depresse); il modello è evidentemente quello prefigurato dal fondo nazionale della Montagna istituito con la legge n. 97 del 1994, che dovrebbe essere integrato dai finanziamenti disposti da altre leggi;
- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili che disciplinano i programmi di intervento nelle aree montane (e nelle aree depresse).

Questa parte della legge delega sulla riforma del bilancio dello stato non ha ancora ricevuto un'applicazione concreta tramite decreti delegati, per cui i problemi e gli scenari compositi e in qualche modo alternativi messi in luce nella *Relazione 1997* sono ancora tutti presenti e le soluzioni ancora da trovare. Ciò vale, da un lato, per i processi di unificazione degli stanziamenti per la montagna, la costituzione di un fondo unico per la montagna come *Unità Previsionale di Base* che aggrega gli appostamenti di bilancio dei diversi ministeri e, dall'altro, per la definizione dei criteri di riparto del fondo unico di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge 94/97, nonché la precisazione del ruolo delle regioni e delle autonomie locali.

In merito alla complessa operazione di identificazione e razionalizzazione immaginata secondo le disposizioni descritte, consistente nel desumere i finanziamenti (diretti e tramite assunzione degli oneri dei mutui) stanziati negli stati di previsione di ministeri, nonché dalle singole regioni, la Commissione tecnica per la spesa pubblica ha avviato, su incarico del CIPE, un'indagine specifica i cui primi risultati, relativi all'esame di alcuni bilanci regionali e del bilancio dello stato, sono riportati nel successivo capitolo. La ricerca sarà completata entro il corrente anno per cui nella *Relazione* del prossimo anno si potranno esporre i risultati dell'intera indagine.

2. IL FONDO UNICO PER LA MONTAGNA E L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 94 DEL 1997 SULLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

La legge ha indicato, come è noto l'obiettivo, di rivedere la classificazione del bilancio, disponendo una serie di innovazioni tese ad aumentare la trasparenza e la leggibilità del documento di bilancio, nonché aumentare la capacità decisionale del Parlamento in tema di finanza pubblica. L'intento è quello di riunificare, per quanto possibile, le voci relative agli stanziamenti per finalità comuni in una nuova unità elementare del bilancio, in genere più ampia e più omogenea dell'attuale capitolo di bilancio: l'*Unità Previsionale di Base* (UPB). Il Parlamento, nell'approvare gli stanziamenti per UPB che individuano aree omogenee di intervento, acquisisce una più specifica consapevolezza di dove interviene e dei motivi che suggeriscono l'intervento.

Le nuove UPB sono state individuate e ricostruite attraverso complessi procedimenti di accorpamento e aggregazione all'interno dei ministeri di riferimento, i quali a loro volta sono stati distinti in Centri di Responsabilità, che fungono da unità previsionali di *primo livello*. Le unità previsionali di *secondo livello* riprendono la consueta distinzione della spesa in corrente e in conto capitale, mentre quelle di *terzo livello* si riferiscono ad aggregati che sintetizzano le principali voci del bilancio. In prospettiva è ammissibile che i procedimenti di aggregazione e ricomposizioni per

pervenire alle UPB (le *unità previsionali di quarto livello*) interessino anche più ministeri, quando gli stessi obiettivi della politica finanziaria riguardino più amministrazioni.

In effetti sono in via di definizione ed emanazione norme regolamentari intese a disciplinare il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni che prevedono la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti autorizzati per i vari ministeri al fine dello snellimento e della semplificazione delle procedure. Lo sviluppo di questa linea di riorganizzazione dovrebbe portare alla rappresentazione del bilancio per *centri di spesa*, oltre che per stati di previsione.

E' evidente che un analogo procedimento di aggregazione è sostanzialmente concepito e previsto anche per gli interventi nelle aree montane dall'art. 1, comma 5, della legge 94/97 con la individuazione dei flussi di finanziamento destinati agli investimenti per la montagna e dall'art. 6, comma 2, con le norme regolamentari destinate all'individuazione di un *Fondo Unico per la Montagna*. Quest'ultimo potrebbe, in prospettiva essere ottenuto come aggregazione e ricomposizione di stanziamenti inseriti in diverse UPB distribuite in più ministeri e costituire un'unica UPB, da inserire nello stato di previsione del "nuovo" Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Attualmente, il fondo nazionale per la Montagna (ex legge 97/1994) ha dato origine ad una UPB presso il Ministero del Bilancio - situata entro il Centro di Responsabilità "Attuazione della programmazione" e denominata *Fondo per la Montagna* (n. 9.2.1.9). La nuova e più ampia UPB, cui facciamo riferimento, dovrebbe però riguardare un Fondo, di cui ogni anno il Parlamento fissa lo stanziamento, nel quale debbono convogliare tutti i finanziamenti specifici fissati con varie leggi e ricostruiti con i procedimenti di aggregazione proposti. Le norme regolamentari di cui all'art. 6, comma 2, dovrebbero rendere più agile questa operazione, nel senso che non sono necessarie nuove leggi per procedere all'accorpamento. I criteri di ripartizione del Fondo dovrebbero essere automatici e definiti seguendo le linee della legge 97/1994 istitutiva del Fondo nazionale della montagna.

Nella Relazione dell'anno passato fu sollevata, senza tentare un'esplicita soluzione, la questione se, con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 6 della legge 94/1997, il nuovo fondo dovesse o meno essere comprensivo anche degli interventi destinati alle *aree depresse*, andando quindi nella direzione di costituire un *Fondo nazionale per la politica territoriale*. Alla luce di un ulteriore approfondimento della questione, si può sostenere che, sebbene l'unificazione delle due aree in un unico fondo sicuramente semplificherebbe il meccanismo finanziario, rimane tuttavia opportuna una distinzione riguardo alla natura degli interventi e dei bisogni delle aree montane rispetto alle aree depresse.

La specificità dell'ambiente montano, per i suoi aspetti ecologici, economici e socio-culturali, richiede la programmazione indipendente di interventi volti non solo a riequilibrare situazioni di crisi ed emergenza, ma anche a generare un processo di sviluppo.

Le aree montane non coinvolgono solo o necessariamente aree depresse: la ricchezza dell'ambiente montano comporta elevati costi e benefici legati alla gestione ed all'uso delle sue risorse, e qualsiasi programma di sviluppo e di intervento ne richiede un'attenta valutazione.

La montagna svolge una funzione ecologica primaria, dando equilibrio a fenomeni climatici, contribuendo alla prevenzione di fenomeni quali le inondazioni, offrendo una riserva di fonti energetiche rinnovabili e di risorse idriche, oltre alla diversità biologica. La ricchezza montana si

esprime anche nelle sue tradizioni socio-culturali. La bellezza e la peculiarità dell'ambiente montano hanno inoltre una funzione ricreativa, e sono fonte di turismo.

Nel corso degli ultimi decenni a seguito della trasformazione delle economie rurali e dell'impatto dell'industrializzazione, si è osservato un grande esodo dalle aree montane, ed un progressivo processo di terziarizzazione, con l'aumento del turismo e di altri servizi, quali l'offerta di energia, di acqua e di vie di transito.

La terziarizzazione non sempre però è avvenuta secondo criteri di "sostenibilità", capace di integrare considerazioni socio-economiche e culturali con aspetti ecologici e di tutela ambientale, per le generazioni presenti e future. Il turismo si è manifestato come fenomeno di "consumo", qualitativamente non sostenibile, con scarso rispetto dell'ambiente naturale e culturale; l'abbandono delle aree strutturalmente più deboli, prettamente terre coltivabili e dedite all'agricoltura e alla pastorizia, ha visto fenomeni di urbanizzazione e forti squilibri territoriali.

Sicuramente sono necessari interventi strutturali, anche su piccola scala, sia di riabilitazione che di potenziamento del territorio.

La fragilità ed insieme la grande ricchezza delle aree montane richiedono interventi programmatici ad hoc, fondati su di un'accurata analisi dei valori socio-economici dell'ambiente montano.

In base a queste considerazioni sembrerebbe dunque opportuno un meccanismo finanziario che garantisca stanziamenti in risposta ai bisogni specifici di riabilitazione e sviluppo delle aree montane, sia nella forma di un Fondo per la Montagna, che nell'ambito di un unico Fondo Nazionale per la Politica Territoriale.

3. INTERVENTI PER LA MONTAGNA TRA AUTONOMIA REGIONALE E INTERESSE (RILIEVO) NAZIONALE SULLA BASE DEI PRINCIPI DI FEDERALISMO FISCALE

La costituzione di un Fondo unico per le aree montane, con le caratteristiche di quello istituito con la legge 97/94, individua una forma di finanziamento specifico delle regioni, che ha l'effetto di limitare l'autonomia di queste, se i relativi stanziamenti sono trasferimenti e sussidi a *destinazione vincolata*. Infatti, se e quanto disporre per gli interventi nelle aree in oggetto è una decisione dello stato centrale, presa nel momento in cui viene fissato lo stanziamento annuale del fondo, anche se i relativi finanziamenti vengono poi ripartiti tra regioni. Queste vedono così perdere o limitare in modo significativo il requisito della certezza dell'ammontare da destinare anno per anno agli interventi territoriali.

In questo particolare momento di transizione della finanza regionale verso un approccio di tipo federale, il criterio prevalente è quello di contenere per quanto possibile la permanenza di trasferimenti a *destinazione vincolata*. In prospettiva, le fonti di finanziamento (escluso l'indebitamento) delle regioni dovrebbero essere costituite, per la parte corrente, dalla nuova autonomia impositiva; dai trasferimenti dal fondo perequativo, generici, a somma fissa, quindi a *destinazione libera*; e, per la parte in conto capitale, dai contributi agli investimenti indistintamente inseriti nel Fondo per i programmi regionali di sviluppo.

La recente normativa si muove nella direzione di fissare principi per il finanziamento corrente delle regioni alla base dei quali c'è l'idea di mantenere per il solo Fondo Sanitario Nazionale (e per una quota prefissata del gettito della nuova Imposta Regionale sulle Attività

Produttive) una destinazione vincolata, onde consentire di soddisfare l'esigenza primaria di garantire una prestazione sufficientemente uniforme nel territorio nazionale dei servizi sanitari fondamentali.

Riguardo alle aree montane, sarebbe forse più difficile limitare le decisioni programmatiche delle regioni nel campo degli interventi territoriali. D'altra parte, l'eliminazione della destinazione vincolata per gli interventi per le aree montane prefigurerebbe un classico "*conflitto di federalismo fiscale*" in quanto significherebbe che le regioni dovrebbero trovare nelle entrate generali - in particolare nell'autonomia impositiva, opportunamente integrata, e nei contributi generici in conto capitale (nonché nell'indebitamento) - la fonte del finanziamento degli investimenti nelle aree montane, con la conseguenza, di togliere al Parlamento nazionale la facoltà di destinare a tali aree specifici interventi e di fissarne, di volta in volta, l'ammontare.

La recente legislazione in tema di decentramento delle competenze e di disegno di uno schema più pronunciato di federalismo fiscale sembra riservare esclusivamente alle regioni compiti di intervento in aree a sviluppo differenziato, come la montagna (art.1, comma 2 della L. n.59 del 15.3.1997, la così detta "Bassanini I", e art. 56 e 57 del D.Lgs n.112 del 31.3.1998).

Un'assegnazione così esplicita di funzioni generali di promozione delle aree interne alle regioni sembrerebbe mal conciliarsi con l'esistenza di un fondo vincolato, per interventi nelle aree montane, anche in presenza di una ripartizione regionale di tale fondo. D'altra parte, la stessa legge 59/97 prevede, quali deroghe a questo principio generale, i *compiti di rilievo nazionale* del "sistema della protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente....." (art. 1. comma 4). E più in particolare il D.Lgs. n. 112, all'art. 52, specifica che hanno "rilievo nazionale i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese".

Se, dunque, la promozione dello sviluppo della montagna sia un *compito di rilievo nazionale*, generatore di significativi effetti di traboccamento, tale da richiedere un esplicito coinvolgimento dello stato attraverso la costituzione di un fondo vincolato per il finanziamento degli investimenti, è materia che crediamo meriti una specifica e approfondita discussione.

Le regioni hanno sicuramente un ruolo fondamentale nel promuovere attività e programmi di sviluppo nelle rispettive aree montane, in base ad una maggiore consapevolezza dei bisogni e delle potenzialità di sviluppo locali. In particolare la capacità decisionale delle regioni verterebbe sugli aspetti della sostenibilità socio-economica e culturale, con un'attenzione alla sostenibilità ecologica solo là dove le esternalità ambientali coinvolgono direttamente la regione e il suo sviluppo economico. Proprio per questo motivo riguardo alla sostenibilità dell'ecologia montana si renderebbe anche necessaria una tutela nazionale (e addirittura sovranazionale) dell'ambiente montano.

La gestione dell'ambiente come bene pubblico comporta tipicamente delle esternalità che esulano dai confini regionali. La stessa geografia delle aree montane può coinvolgere più regioni amministrative. La dimensione non solo regionale ma anche globale dell'ambiente montano è stata riconosciuta a livello internazionale: il Capitolo 13 dell'Agenda 21¹ enuncia dei principi riguardo

¹ L'agenda 21 è il documento fondamentale approvato nel 1992 a Rio de Janeiro dalla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo

allo sviluppo sostenibile degli ecosistemi montani, in previsione di una *Mountain Agenda*. Gli stessi principi sono stati già espressi e ratificati nella *Convenzione Alpina*, nel 1989.

Dunque, nonostante l'importanza dei programmi regionali di sviluppo, ci sembra che il meccanismo preposto a stanziare i finanziamenti per gli interventi nelle aree montane debba integrare la dimensione regionale con quella nazionale, con l'intento di promuovere e incentivare programmi di sviluppo economico nel rispetto dei vincoli per la tutela dell'ambiente montano. In questa ottica il Fondo dovrebbe essere mantenuto, ma le sue forme di distribuzione andrebbero radicalmente modificate: non più trasferimenti vincolati alle regioni, ma finanziamento di progetti approvati a livello centrale.

In conclusione, i programmi regionali di sviluppo, nelle parti in particolare dedicate alla montagna, nonché i piani regionali per la montagna delle regioni più sensibili alla politica territoriale sembrano esprimere efficacemente una diversificazione normativa in grado di cogliere le specificità del sistema territoriale della montagna e le sue diversità rispetto alla realtà della pianura. Tuttavia, in base a considerazioni di natura sia sostanziale che normativa, sembra opportuno sottolineare l'importanza dell'integrazione dei compiti delle regioni e dello stato per una tutela sostenibile dell'ambiente montano.

3.3 Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla montagna

Nella maggior parte dei Paesi alpini, la ricerca sulla montagna ha una ricca tradizione e un notevole potenziale legato soprattutto ai gruppi di ricerca provenienti da discipline diverse. Scuole superiori, università ed enti di ricerca pubblici e privati hanno fissato, o lo stanno per fare, priorità nel campo delle problematiche della ricerca alpina (Innsbruck, Grenoble, Zurigo, Berna). In molti Paesi già operano, o sono previsti, istituti specifici.

In Italia già esistono numerose istituzioni (comuni, comunità montane, enti, centri di ricerca, imprese pubbliche e private, università, ecc.) che, a vario titolo, si occupano della montagna e che conducono ricerche sul campo, con buoni e, in alcuni casi, anche con ottimi risultati. Ma quello che da sempre manca nel nostro Paese - e di cui si avverte sempre più l'assenza - è un'istituzione di coordinamento, promozione e diffusione in ogni campo, anche in quello della ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna. Un centro strategico e nevralgico di un "sistema" che oggi, se non è inesistente, risulta sicuramente "sommerso".

L'assenza di una politica di coordinamento delle diverse attività della ricerca sulla montagna, di scelta e di indirizzo degli obiettivi e l'estrema pluralità delle fonti di finanziamento hanno creato una frammentazione e talvolta una duplicazione delle ricerche.

Due le conseguenze principali di questa situazione: fondi e conoscenze dispersi in mille rivoli, risultati spesso limitati e non adeguati alle risorse impiegate. In certi casi, poi, gli strumenti finanziari disponibili, non efficacemente attivati e pubblicizzati, vengono utilizzati solo parzialmente.

Altra nota dolente è rappresentata dalle carenze nella diffusione e nella divulgazione dei risultati, delle conoscenze e dei dati acquisiti. Manca cioè un patrimonio informativo comune e completo, senza il quale è impossibile elaborare una seria politica di tutela e di sviluppo delle aree montane.

Attualmente, nel nostro Paese, la gran parte delle ricerche sulla montagna sono orientate verso la soluzione di problematiche di interesse locale. Occorre, invece, anche avviare e completare iniziative di portata più ampia, di alto livello, di cui sono esempio il progetto Ev-K2-Cnr in Himalaya, ideato da Ardito Desio, e i progetti condotti in ambiti estremi, nell'Antartide e nel Polo.

Nel campo della ricerca sulla montagna, l'Italia deve attrezzarsi, per stare al passo con i tempi. È dunque urgente avviare una nuova politica: per avere un "sistema" di ricerca razionale ed efficace, di vasto respiro e di alta qualità.

Occorre dare rilievo alla ricerca integrata (di base e applicata), che trova nella montagna, specie in alta quota, un ambito ideale di sperimentazione. In particolare negli ultimi anni, le interazioni tra l'uomo e la montagna sono divenute oggetto di ricerche e studi sempre più vasti e che coinvolgono campi sempre più numerosi: gestione e tutela del territorio; scienze ambientali, naturali, bio-mediche, socio-economiche; nuove tecnologie e nuovi materiali, ecc. Ricerche e studi che, grazie a sinergie e scambi di tecnologie; di ricercatori, di conoscenze, potrebbero ottenere un salto di qualità nel raggiungimento dei risultati. Con la conseguenza, non irrilevante, di rendere le nostre aziende e imprese sempre più all'avanguardia e competitive.

La nascita dell'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna si inquadra nel rinnovato interesse del Parlamento - che ha portato all'approvazione di una prima legge organica sulla montagna ("Nuove disposizioni per le zone montane", legge n. 97 del 31 gennaio 1994, peraltro oggi in via di ridefinizione) - e nell'impegno dell'attuale Governo di valorizzare tutte le risorse civili ed economiche di cui è dotato il Paese.

L'iniziativa governativa, ideata dal Sottosegretario per la Ricerca Scientifica e Tecnologica, Giuseppe Tognon, ha trovato sia alla Camera che al Senato un'accoglienza immediata e un sostegno amplissimo, quasi unanime, che si è tradotto nel comma 4 dell'articolo 5 della Legge n. 266 del 7 agosto 1997 (la cosiddetta Legge Bersani, "Interventi urgenti per l'economia").

L'accoglienza e il sostegno riservati alla proposta del Governo sono stati la dimostrazione che la montagna è un tema vivissimo nella coscienza nazionale, ma che necessita ormai di misure e interventi dedicati espressamente alla montagna, dove convergano i nuovi saperi di una società che punta sull'innovazione.

La nascita in tempi rapidissimi del nuovo Istituto, cosa inconsueta per il nostro Paese, ha posto il Governo di fronte alla responsabilità di creare - attraverso un regolamento attuativo - qualcosa di veramente esemplare. Un Istituto snello, agile ed efficiente, una casa comune dove confluiscono tutte le competenze e le conoscenze legate alla ricerca scientifica, tecnica e tecnologica utili alla montagna. E questo traguardo non sarà raggiungibile se la comunità scientifica non accetterà la sfida, superando vecchie abitudini. Come recita la legge istitutiva, l'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna ha il fine di coordinare e promuovere l'attività di studio e di ricerca nel settore, in collaborazione con regioni, enti locali, istituti e centri interessati europei e internazionali.

Il neoistituto diventerà il punto di contatto, di collegamento e di raccolta di tutte le conoscenze e ricerche scientifiche, tecniche e tecnologiche sulla montagna e su tutte le attività dell'uomo in ambiente montano. Rappresenterà, quindi, in futuro il terminale e il centro di servizio di un'organica banca-dati nel settore, organizzata in modo che le informazioni possano essere facilmente messe in relazione una con l'altra e altrettanto facilmente distribuite.

L'Istituto coordinerà lo scambio di opinioni e di informazioni tra i ricercatori; stipulerà convenzioni e contratti di studio e ricerca; promuoverà programmi di ricerca di interesse nazionale: parteciperà all'elaborazione e al coordinamento di programmi di ricerca comunitari e internazionali. Provvederà, poi, alla divulgazione e al trasferimento a favore del settore imprenditoriale dei risultati delle ricerche; assumerà iniziative di formazione e aggiornamento di ricercatori. Fornirà, infine, documentazione e pareri alle amministrazioni pubbliche e collaborerà con i servizi tecnici nazionali e locali alla tutela dell'ambiente e alla protezione civile.

Proprio in questi giorni si sta definendo il regolamento di attuazione dove, come recita la legge "... sono determinati, in coerenza con obiettivi di funzionalità, efficienza ed economicità, gli organi di amministrazione e controllo, la sede, le modalità di costituzione e di funzionamento, le procedure per la definizione e l'attuazione dei programmi per l'assunzione e l'utilizzo del personale, per l'erogazione delle risorse ...". Prima dell'estate l'istituto potrà iniziare a operare.

Il Decreto legislativo 5 giugno 1998 n. 204 inerente "disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica ai sensi della legge 15 marzo 1997 n. 59" specifica all'art. 1 punto 10 che l'Istituto nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna è inserito tra gli enti di ricerca a carattere non strumentale ed è disciplinato dalle disposizioni di cui all'art. 8 della legge 9 maggio 1989 n. 168.

Il Decreto del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica che ai sensi dell'articolo 5 comma 4 della legge 266/97 deve definire tra l'altro le modalità di costituzione e di funzionamento nonché le procedure per la definizione e l'attuazione dei programmi verrà uniformato a quanto disposto nel decreto legislativo citato.

3.4 Riordino delle Comunità Montane: stato di attuazione della Legge 142/90 e conseguenze per l'attuazione della legge 97/94

Relativamente al 1997 non vi è stata alcuna novità. La Liguria è stata l'ultima regione che ha ridelimitato nel 1996 le Comunità montane ai sensi della legge 142/90 per cui rimangono 11 le Regioni che hanno applicato la legge in questo campo. Si riporta per conoscenza la tabella inerente le Regioni che hanno attuato tale riordino ai sensi dell'art. 61 e 28 della legge 142/90 già pubblicata nella relazione precedente.

Leggi regionali di attuazione dell'art. 61 della Legge 142/90
(in ordine di data)

Regioni	Leggi	Numero Comunità montane
Piemonte	18/6/1992, n. 28 successivamente modificata con L.R. del 9/10/95, n. 72	43
Veneto	3/7/1992, n. 19	19
Toscana	18/8/1992, n. 39	18
Lombardia	9/4/1993, n. 13	30
Emilia Romagna	5/1/1993, n. 1 successivamente modificata con L.R. 11/5/1993, n. 24	17
Basilicata	17/2/1993, n. 9	14
Valle d'Aosta	6/5/1994, n. 16	16
Abruzzo	6/12/1994, n. 92	19
Marche	16/1/1995, n. 12	13
Liguria	19/4/1996, n. 20	19
Campania	26/4/1998, n. 6	27

Capitolo IV - La montagna e lo sviluppo sostenibile. L'impegno internazionale

4.1 La montagna e l'Unione Europea

(a cura del dott. Edoardo Martinengo)

La Commissione Europea ha approvato il 18 marzo 98 una proposta di Regolamento del Consiglio recante: "disposizioni generali sui Fondi strutturali" ed un'analogha proposta di Regolamento: "sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)".

Com'è noto, uno degli argomenti fondamentali dell'Agenda 2000 che illustra i tre nuovi problemi cui dovrà far fronte l'Unione nel prossimo futuro, insieme a quelli dell'ampliamento e del finanziamento futuro dell'Unione, è quello della riforma delle politiche comuni. In questo contesto si pongono, particolarmente interessanti per la montagna, la riforma dei Fondi strutturali e della politica agraria. Le ipotesi a riguardo accennate nell'Agenda 2000 si materializzano ora nelle due proposte di Regolamento sopracitate. Si tratta di documenti che serviranno di base al negoziato al quale sono chiamati gli Stati membri, ma che sin dalla loro diffusione sono ovviamente diventati oggetto di ampio ed acceso dibattito.

La proposta della Commissione prevede che, al fine di conseguire gli obiettivi generali enunciati dagli articoli 130A e 130C del trattato, i Fondi strutturali, la BEI e gli altri strumenti finanziari esistenti contribuiscono, ciascuno nel proprio ambito, al conseguimento dei seguenti tre obiettivi prioritari:

1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo ("obiettivo 1");
2. favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali ("obiettivo 2");
3. favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Questo ("obiettivo 3") prevede interventi finanziari in regioni o zone non interessate dagli obiettivi n. 1 e n. 2 e fornisce un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali.

Modifica importante nella riforma è la riduzione da sei a tre degli obiettivi prioritari e la totale regionalizzazione e territorializzazione degli stessi. Assumono importanza rilevante per la montagna i criteri per l'identificazione dei territori entro i quali verrà perseguito il nuovo obiettivo due, che dovrebbe comprendere in un'unica programmazione regionale le aree già considerate a declino industriale (ex ob. 2), le aree rurali fragili (ex ob. 5b) e le aree urbane ad elevato livello di degrado.

Benché i parametri di identificazione - dando ovviamente per scontata la presenza del territorio montano nelle regioni dell'obiettivo 1 - delle zone rurali inseribili nel nuovo proposto obiettivo 2 offrano ampia possibilità di inserimento dei territori montani, anche in questa proposta normativa manca uno specifico riferimento alla montagna. Questa situazione ha considerevolmente allarmato, come vedremo, le rappresentanze degli interessi e delle esigenze della montagna ai livelli nazionali ed europei. L'input comunitario appare troppo modesto anche se le regole proposte lasciano ampio spazio alle autorità nazionali e/o regionali designate a proporre all'Unione Europea le aree di intervento.

Sui punti nodali della proposta della Commissione sono già emerse in sede comunitaria le posizioni preliminari delle delegazioni degli Stati membri. Su questi punti nodali, che vanno dalla riduzione degli obiettivi prioritari alla concentrazione geografica degli interventi, dalla riduzione delle iniziative comunitarie ai problemi dello sviluppo rurale, come su tutti gli altri punti le delegazioni concordano sulla necessità di un accordo in un contesto globale.

Com'è noto, per quanto riguarda l'obiettivo 2 - di particolare interesse per la montagna - la Commissione propone che siano interessate in tutti gli Stati membri le zone che conoscono cambiamenti socio-economici nel settore industriale e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane degradate e quelle in crisi dipendenti dalla pesca. L'ammissibilità delle zone sarà determinata dalla Commissione su proposta delle autorità nazionali sulla base di una serie di criteri adeguati alle differenti tipologie delle zone interessate. Non più del 18% della popolazione complessiva della Comunità sarà interessata dall'obiettivo 2 e la Commissione stabilirà un plafond di popolazione per ciascuno Stato membro. La popolazione delle zone industriali e rurali eleggibili dovrà rappresentare almeno il 50% della popolazione che potrà essere ammessa ai benefici nel nuovo obiettivo 2.

Secondo un rapporto del Presidente del Consiglio degli Affari Generali, un gran numero di delegazioni degli Stati membri si sono chieste se l'approccio individuato dalla Commissione per definire il nuovo obiettivo 2 sia stato correttamente centrato.

In particolare i dubbi di molte delegazioni nazionali riguardano, tra l'altro, il limite del 18% della popolazione da ricomprendere nell'obiettivo e quello del 50% della popolazione residente nelle zone industriali e rurali che una delegazione vorrebbe elevato al 75%.

La maggior parte delle delegazioni giudica i criteri di ammissibilità troppo vaghi, impossibili da quantificare, incompleti o insufficientemente trasparenti. Certe delegazioni hanno infine richiesto di includere un criterio che permetta di valutare la prosperità relativa (PIB) e che siano tenuti in conto, oltre alla disoccupazione, altri criteri pertinenti.

Il negoziato si preannuncia complesso. Al momento lavori di dettaglio sono in corso rispetto agli articoli meno impegnativi della proposta di Regolamento. Avvenimenti politici significativi previsti nell'ultimo quadrimestre del 1998 influiranno sull'esito del negoziato secondo quanto si afferma negli ambienti comunitari.

Di fronte all'assenza di un qualsiasi specifico accenno alla montagna hanno preso posizione organizzazioni nazionali quali l'UNCCEM in Italia e l'ANEM in Francia e, in particolare, l'AEM (Associazione Europea della Montagna) che, in occasione della propria assemblea svoltasi in maggio in Portogallo, ha approvato una serie di emendamenti al Regolamento, che sono stati inoltrati agli organi comunitari. Sostanzialmente l'AEM sostiene che la nozione di riconversione economica e sociale, che contrassegna la proposta dell'obiettivo 2 e conduce alla messa in opera dei criteri socio-economici per la definizione dei territori eleggibili, non può da sola ricoprire il ventaglio di situazioni che giustificano l'intervento dell'Unione europea nella politica di sviluppo regionale. In effetti - secondo l'AEM - alla nozione di difficoltà strutturale dovuta a delle evoluzioni o mutamenti poco soddisfacenti, deve imporsi una nozione di difficoltà strutturale dovuta all'esistenza di elevati handicap geografici permanenti che limitano strettamente l'esercizio delle attività e degli scambi. È il caso, notoriamente, dei territori di montagna.

Quale accoglienza troveranno gli emendamenti dell'AEM, gli auspici dell'UNCCEM e dell'ANEM non è dato sapere, certo appare significativa la lettera inviata da Commissario Fischler al Presidente dell'AEM in risposta a tutti i membri della Commissione ed al Presidente Santar. Nella risposta, a

nome della Commissione, Fischler alla proposta dell'AEM di fare della montagna un obiettivo di interesse europeo, sottolinea che se la necessaria semplificazione della politica agricola e strutturale è difficilmente conciliabile con tale approccio, lo schema proposto nell'Agenda 2000 non permette di prendere meglio in conto i problemi specifici delle zone di montagna. Una anticipata risposta all'emendamento dell'AEM che chiede siano tenuti in conto gli elevati handicap geografici permanenti sembra leggersi in questo passo dell'articolata argomentazione del Commissario Fischler "... è pertinente ricordare che la riflessione attuale in materia di assetto del territorio, a livello europeo, tratta le zone di montagna allo stesso modo delle zone costiere e delle zone artiche come zone particolarmente sensibili. Tuttavia questa specificità di natura fisica (topografia, clima, ecc.) non è che un parametro tra altri tutti così importanti - per esempio i parametri relativi alla demografia (densità/debole popolamento), alla funzionalità (tipo di economia) o alla localizzazione (centro/periferia). - Questo cammino conduce dunque a privilegiare un approccio piuttosto centrato sui fattori socio-economici in quanto determinanti per uno sviluppo durevole delle zone di montagna".

Il dialogo tra la montagna e la Commissione Europea sembra finalmente aperto; si tratterà di valutarne gli auspicabili positivi sviluppi.

4.2 La Carta Europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa

A sostegno di una rapida approvazione da parte del Comitato dei Ministri della Carta europea delle regioni di montagna l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha organizzato la "Conferenza parlamentare per una politica pan europea delle regioni di montagna". La Conferenza si è svolta in Francia a Rodez nel settembre 1997 ed ha riscontrato un'ampia e qualificata partecipazione, un contenuto tecnico di notevole livello ed un costruttivo dibattito.

Preso atto della esasperante complessità e lentezza dell'iter procedurale della Carta, nel documento conclusivo la Conferenza: "formula voti che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa conformemente alla volontà già espressa, adotti ed apra alla firma dei Governi dei Paesi membri la futura Convenzione nel più breve tempo, ad esempio durante la sessione ministeriale che ricorderà il 50° anniversario dell'Organizzazione".

Il documento invita, in conclusione, la Commissione europea:

- a riconoscere la specificità delle regioni di montagna al fine di costituire una base giuridica per la loro presa in conto dell'insieme delle politiche comunitarie;
- ad adattare, sulla base di questa specificità, le politiche comunitarie di settore alle esigenze particolari della montagna, al fine di prevedere interventi regolamentari e finanziari in suo favore;
- a confermare la complementarietà di azione tra il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea in materia di assetto del territorio e di predisporre la procedura che le consenta di aderire alla Convenzione al momento opportuno.

4.3 La Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione Alpina)

La Svizzera e l'Italia non hanno ancora provveduto alla ratifica parlamentare della Convenzione firmata nel 1991 e pertanto in sede internazionale sono considerate "parti firmatarie" e non ancora "parti contraenti". La quinta sessione della "Conferenza delle Alpi", che riunisce ogni due anni i

Ministri dell'Ambiente dei Paesi aderenti alla Convenzione, è prevista per l'autunno del 1998. I lavori di preparazione della Conferenza in seno al Comitato permanente pongono in evidenza le difficoltà di avvio operativo della Convenzione. Com'è noto essa è articolata su una serie di protocolli che si riferiscono alle diverse materie; questi vengono approvati dal Comitato permanente e sottoposti alla firma dei Governi in sede della Conferenza delle Alpi. Quattro protocolli sono già stati firmati e riguardano: la protezione della natura e l'assetto del paesaggio, la pianificazione territoriale e lo sviluppo sostenibile, l'agricoltura di montagna, le foreste di montagna. Il protocollo sul turismo è stato approvato, mentre ampie riserve dell'Austria hanno sino ad ora bloccato il protocollo sui trasporti. Energia e difesa del suolo sono oggetto di due protocolli in corso di elaborazione. Difficoltà di armonizzazione sia orizzontale (tra le quattro versioni linguistiche) che verticale (tra i diversi protocolli) rallentano il cammino della Convenzione nell'ambito della quale va prendendo consistenza, uscendo dalla fase sperimentale, il SOIA (Sistema di Osservazione e di Informazione delle Alpi) che ha sede presso l'Osservatorio di Ispra.

In occasione dell'ultima seduta del Comitato permanente sono emerse preoccupazioni per possibili interferenze tra la prevista Carta europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa e la Convenzione alpina. "Il Comitato - questo il testo della deliberazione assunta - è del parere che tale Convenzione sulle "Regioni di montagna" possa costituire un documento di diritto internazionale in concorrenza con la Convenzione delle Alpi e che potrebbe inficiarne l'efficacia e la validità giuridica. Il Comitato permanente pertanto si adopererà affinché, ai fini della elaborazione di una Carta o Convenzione delle regioni di montagna, venga riconosciuta l'importanza della Convenzione delle Alpi quale istituto giuridico speciale di diritto internazionale inerente al territorio alpino centroeuropeo, che costituisce un impulso per altre Dichiarazioni aventi per oggetto altre zone di montagna europee, oppure affinché il territorio di validità della Convenzione delle Alpi venga escluso dalla Carta o Convenzione delle regioni di montagna".

4.4 La Convenzione sulla lotta contro la desertificazione.

Tale convenzione, promossa dalle Nazioni Unite a seguito delle conclusioni della Conferenza di Rio de Janeiro e siglata a Parigi nel 1994, è stata recentemente ratificata dal Governo italiano (legge 4 giugno 1997, n. 170). Del nostro Paese risultano coinvolte le Regioni del Meridione che, relativamente alle aree montuose, mostrano gravi problemi di stabilità dei versanti, di desertizzazione uniti a fenomeni di erosione. Nel corso del 1998 verrà indetta una giornata mondiale in cui sarà presentato dal Ministero dell'Ambiente il primo schema di piano nazionale per la lotta contro la desertificazione, che dovrebbe in parte svilupparsi nell'ambito della politica di bacino.

MOMENTI DI CONFRONTO SUL TEMA MONTAGNA

Numerose e qualificate le occasioni di incontro e di dibattito sul tema montagna a livello nazionale ed internazionale. In Italia ricordiamo: "la prima assemblea nazionale delle Comunità montane", la seconda "Conferenza nazionale sulla montagna", organizzata dal CNEL in collaborazione con l'UNCEN, il "Convegno internazionale sulla foresta di montagna", che si terrà in autunno a Trento e che segue la seconda "Conferenza nazionale di selvicoltura" organizzata dalla Consulta Nazionale della foresta e del legno a Venezia nel mese di giugno.

In Francia in autunno si terranno i Congressi dell'ANEM (Associazione Nazionale degli Eletti della Montagna) e della Federazione Francese di Economia Montana, mentre di grande impegno ed interesse appare l'avviata organizzazione di un "Forum mondiale della montagna", che si terrà a Chambéry nell'estate del 2000, da parte di un folto gruppo di Enti ed Organizzazioni con il determinante supporto del Governo Francese.

Il Forum Alpino di emanazione universitaria terrà la sua prossima edizione a fine estate a Garmish in Germania, mentre le "Assise della montagna europea" si svolgeranno a Lubiana in ottobre, organizzata dall'Euromontana.

Capitolo V - Attività promossa dal Comitato nell'anno 1998 (ottobre 1997 - Settembre 1998)

Nel corso del biennio 1997/98 sono state approvati i criteri di riparto e il piano di riparto tra le Regioni del Fondo Nazionale per la Montagna per gli anni 1997 e 1998.

Sono stati confermati i criteri di riparto del Fondo già individuati nell'anno 1996.

È stato stabilito di effettuare la ripartizione su scala regionale prendendo in considerazione (ai sensi dell'art. 25 della legge 97/94) solo le Regioni a statuto ordinario anche se le Regioni e le Province autonome hanno fatto rilievi sulla loro esclusione.

5.1 Riparto del Fondo nazionale per la montagna per gli anni 1997 e 1998**5.1.1 Riparto del Fondo nazionale per la Montagna alle regioni per l'anno 1997 in base alla delibera del CIPE**

Il CIPE ha approvato, con delibera del 16 ottobre 1997, i criteri di riparto per l'anno 1997 del Fondo nazionale per la montagna, ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 97/94. Le quote di riparto sono riportate nella colonna A della delibera. Con la stessa delibera è stato approvato il Piano di riparto del fondo di Lit. 150.000.000 tra le Regioni, ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 97/94, con esclusione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Le assegnazioni alle singole regioni sono riportate nella colonna B della delibera.

Si riporta il deliberato approvato dal CIPE il 16 ottobre 1997 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 25.11.1997.

Approvazione dei criteri di riparto e della relativa ripartizione tra le Regioni del Fondo Nazionale per la Montagna per l'anno 1997 (Deliberazione 188/97).

- 1) Sono approvati per l'anno 1997 i criteri di riparto del Fondo Nazionale per la Montagna tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano che ai sensi dell'art. 2 comma 6 della Legge 97/94 tengono conto:
 - a) dell'estensione del territorio montano;
 - b) della popolazione residente nelle aree montane,
 - c) della salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali;
 - d) del reddito medio pro-capite;
 - e) del livello dei servizi;
 - f) dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.
- 2) Sono posti a base del presente riparto i seguenti indicatori statistici derivanti dai criteri di cui al punto 1:

- indicatori dimensionali relativi alla superficie geografica ed alla popolazione delle zone montane;
- indicatori di intensità correttivi del dato dimensionale basati sulla composizione per età della popolazione, la situazione occupazionale, i fenomeni di spopolamento, il livello dei servizi, le politiche e le esigenze di salvaguardia ambientale;
- indicatore di perequazione volto a tener conto delle altre fonti di finanziamento per territori montani a disposizione delle Regioni.

Le relative quote di riparto percentuali afferenti ciascuna Regione sono riportate nella "colonna A" della tabella allegata, che costituisce parte integrante della presente delibera.

E' contestualmente approvato il piano di riparto tra le Regioni del Fondo art. 25, comma 2 della Legge n. 97/94 di lire 150 miliardi di cui alla "colonna B" della predetta tabella.

Riparto Fondo Nazionale per la Montagna "Anno 1997"

Regione	Col. A Quota di riparto	Col. B Assegnazione (mld di lire)
PIEMONTE	13,38	20,081
VALLE D'AOSTA	==	==
LOMBARDIA	7,43	11,142
TRENTINO ALTO ADIGE	==	==
VENETO	4,03	6,043
FRIULI VENEZIA GIULIA	==	==
LIGURIA	5,00	7,500
EMILIA ROMAGNA	4,98	7,466
TOSCANA	7,15	10,721
UMBRIA	3,17	4,753
MARCHE	5,47	8,206
LAZIO	4,38	6,568
ABRUZZI	9,46	14,191
MOLISE	3,97	5,950
CAMPANIA	8,64	12,955
PUGLIA	3,98	5,968
BASILICATA	7,48	11,214
CALABRIA	11,48	17,242
SICILIA	==	==
SARDEGNA	==	==
ITALIA	100	150,000

5.1.2 Riparto del Fondo nazionale per la Montagna alle regioni per l'anno 1998 in base alla delibera del CIPE

Il CIPE ha approvato, con delibera del 5 agosto 1998, i criteri di riparto per l'anno 1998 del Fondo nazionale per la montagna, ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 97/94. Le quote di riparto sono riportate nella colonna A della delibera. Con la stessa delibera è stato approvato il Piano di riparto del fondo di Lit. 100.000.000 tra le Regioni, ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 97/94, con esclusione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Le assegnazioni alle singole regioni sono riportate nella colonna B della delibera.

Si riporta il deliberato approvato dal CIPE il 5 agosto 1998.

Approvazione dei criteri di riparto e della relativa ripartizione fra le Regioni del Fondo Nazionale per la Montagna 1998.

1) Sono approvati per l'anno 1998 i criteri di riparto del Fondo Nazionale per la Montagna tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano che ai sensi dell'art. 2 comma 6 della Legge 97/94 tengono conto:

- a) dell'estensione del territorio montano;
- b) della popolazione residente nelle aree montane,
- c) della salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali;
- d) del reddito medio pro-capite;
- e) del livello dei servizi;
- f) dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.

2) Sono posti a base del presente riparto i seguenti indicatori statistici derivanti dai criteri di cui al punto 1:

- indicatori dimensionali relativi alla superficie geografica ed alla popolazione delle zone montane;
- indicatori di intensità correttivi del dato dimensionale basati sulla composizione per età della popolazione, la situazione occupazionale, i fenomeni di spopolamento, il livello dei servizi, le politiche e le esigenze di salvaguardia ambientale;
- indicatore di perequazione volto a tener conto delle altre fonti di finanziamento per territori montani a disposizione delle Regioni.

Le relative quote di riparto percentuali afferenti ciascuna Regione sono riportate nella "colonna A" della tabella allegata, che costituisce parte integrante della presente delibera.

3) E' contestualmente approvato il piano di riparto tra le Regioni del Fondo art. 25, comma 2 della Legge n. 97/94 di lire 100 miliardi di cui alla "colonna B" della predetta tabella.

Riparto Fondo Nazionale per la Montagna "Anno 1998"

Regione	Col. A Quota di riparto	Col. B Assegnazione (mld di lire)
PIEMONTE	13,24	13.237
VALLE D'AOSTA	==	==
LOMBARDIA	7,30	7.304
TRENTINO ALTO ADIGE	==	==
VENETO	4,27	4.267
FRIULI VENEZIA GIULIA	==	==
LIGURIA	4,97	4.972
EMILIA ROMAGNA	4,98	4.982
TOSCANA	7,23	7.228
UMBRIA	3,13	3.129
MARCHE	5,40	5.404
LAZIO	4,32	4.319
ABRUZZI	9,25	9.251
MOLISE	3,94	3.943
CAMPANIA	9,37	9.368
PUGLIA	3,91	3.910
BASILICATA	7,38	7.382
CALABRIA	11,31	11.304
SICILIA	==	==
SARDEGNA	==	==
ITALIA	100,00	100.000

5.2 Sistema Informativo della Montagna (S.I.M.)

Nota sull'evoluzione del progetto e sullo stato di avanzamento della realizzazione settembre 1998

Premessa

La realizzazione del Sistema informativo della montagna è stata da alcuni anni pianificata e avviata per dare attuazione all'articolo 24 della legge 97/94.

Come è noto, la legge n° 97 del 1994 (*norme per la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane*) promuove, negli interessi della collettività nazionale, un processo di sviluppo e tutela della montagna, anche attraverso la diffusione di servizi sul territorio montano.

In particolare l'art. 24 ("Informatica e telematica") della Legge prevede che:

- le Comunità montane possano operare quali sportelli dei cittadini per superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture e servizi territoriali;
- il Ministero per le Politiche Agricole, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituisca gli opportuni collegamenti dei servizi d'interesse delle aree montane, con le Comunità, i Comuni montani e l'UNCHEM.

Il CTIM (Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna), istituito presso il Ministero del Bilancio al fine di seguire l'attuazione della legge, ha promosso, su iniziativa del Ministero per le Politiche Agricole e dell'UNCHEM, la realizzazione di un Sistema Informativo della Montagna al fine di costituire lo sportello del cittadino della montagna presso le Comunità Montane.

Il Sistema Informativo della Montagna (SIM) nasce, quindi, con l'obiettivo di creare un insieme di nuovi e più avanzati servizi rivolti ai cittadini, alle Aziende, agli Enti, alla Pubblica Amministrazione basati su un'infrastruttura telematica e sull'utilizzo integrato di informazioni presenti in banche dati diverse, tra cui, in particolare, quelle del settore agricolo e forestale.

Per quanto riguarda la genesi del progetto e le fasi preliminari all'avvio della realizzazione, si rimanda alle precedenti relazioni annuali degli anni 1995, 1996 e 1997.

Vengono tuttavia riassunte, nel seguito, le caratteristiche fondamentali del progetto che si trova attualmente in piena fase realizzativa.

CHE COSA È IL SIM

Il SIM rappresenta uno strumento per l'erogazione di servizi, basato su un'infrastruttura telematica e concepito secondo criteri organizzativi orientati al decentramento e all'applicazione del principio di sussidiarietà.

In tal senso, obiettivi, prestazioni e soluzioni tecnico-architettoniche si differenziano in modo profondo rispetto all'impostazione, tipica di soluzioni del passato, adottata per sistemi di accesso remoto a banche dati centrali e/o supporto alle decisioni.

COME NASCE, COME SI SVILUPPA

La progettazione del sistema, così come quella delle future forme di gestione, si sviluppa in modo concordato e cooperativo fra le amministrazioni ed enti interessati; tale cooperazione, che trae fondamento dalla stessa formulazione dell'articolo 24 della legge n° 97 del 1994, ha trovato fino ad ora conferma nell'iter progettuale già percorso e si intensificherà nelle prossime fasi progettuali e realizzative.

La progettazione, avviata nell'ambito dei lavori del Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna, si è avvalsa di contributi di alcune amministrazioni centrali rappresentate nel Comitato stesso, dell'UNCCEM e dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA).

Le fasi della progettazione di dettaglio e della realizzazione si attuano d'intesa con le Regioni, e con gli enti locali interessati.

LE DIVERSE OPPORTUNITÀ CHE FAVORISCONO LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

La traduzione del dettato dell'articolo 24 della legge sulla montagna in specifiche tecniche generali di sistema, alla luce dell'evoluzione tecnica e normativa in materia di reti e sistemi informativi automatizzati ha condotto ai seguenti criteri:

- adozione di un'architettura generale di riferimento per ciascuna tipologia di servizio, indipendente dalla specificità del singolo servizio da attivare;
- compatibilità con le reti regionali;
- compatibilità con la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA);
- progettazione delle funzionalità del sistema basata sulle funzioni di servizio da assolvere, indipendentemente dal quadro attuale delle competenze istituzionali, in rapida evoluzione in relazione al processo di decentramento amministrativo in corso.

Pertanto, il valore aggiunto del SIM consiste nella progettazione dei modelli architettonici fondamentali su cui realizzare, in relazione alla tipologia procedurale ed operativa, una varietà di servizi che potrà estendersi oltre il ventaglio dei servizi attivati in fase iniziale, relazione alle

iniziative che i diversi enti ed amministrazioni interessate, singolarmente o in forma associata, intenderanno autonomamente avviare.

A garanzia della continuità della cooperazione fra amministrazioni anche nelle fasi di esercizio e sviluppo gioverà il ruolo positivo che potrà essere svolto oltre che dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, ai sensi del comma dell'articolo 24, anche dal Comitato tecnico interministeriale della montagna, che si sta arricchendo della partecipazione attiva delle regioni, dall'UNCEM e dalle diverse forme istituzionali di confronto tecnico e politico fra regioni e amministrazioni centrali (Conferenza Stato-regioni, Protocolli d'intesa fra Ministero per le Politiche Agricole e singole Regioni, ecc.).

LE CARATTERISTICHE DELLA REALIZZAZIONE

LE TIPOLOGIE DI SERVIZI

I servizi territoriali del SIM

Attraverso la gestione di informazioni territoriali provenienti da fonti diverse, realizzano strumenti operativi per la previsione e prevenzione dai rischi, per il monitoraggio di eventi, per la gestione del territorio e delle risorse ambientali ai fini agricoli, forestali, turistici e ricreativi; i primi servizi che verranno attivati riguardano:

- prevenzione e difesa calamità;
- salvaguardia dell'assetto idrogeologico montano;
- supporto al ripristino del patrimonio forestale;
- valorizzazione del patrimonio storico-strutturale delle zone montane.

I servizi amministrativi del SIM

Agevolano il rapporto fra cittadino ed amministrazione pubblica nell'inoltro e rilascio di pratiche ed autorizzazioni, intervenendo a supporto della gestione dei procedimenti che interessano più amministrazioni pubbliche; il primo servizio ad essere attivato è rappresentato dallo sportello autorizzativo unico nei territori all'interno dei parchi nazionali montani. Le specifiche tecniche organizzative del servizio sono tali da consentirne l'adozione anche nei territori delle Comunità montane, con estensione, quindi, all'intero territorio nazionale.

I servizi di consultazione del SIM

Offrono supporto operativo e decisionale ad attività amministrative, sociali ed economiche dei cittadini, delle aziende e degli enti; i primi servizi che verranno attivati riguardano:

- consultazione e documentazione per aiuti comunitari;
- incontro fra domanda ed offerta di prodotti e servizi della montagna;
- assistenza tecnica in agricoltura;
- statistiche in agricoltura;
- formazione professionale;
- banche dati giuridico-legali;
- commercio e tutela di animali e piante protette.

LA DIFFUSIONE DEI SITI SIM

Il piano di riferimento per l'attivazione dei siti SIM prevede:

- un sito SIM presso ogni Regione;
- un sito SIM presso ciascuna Comunità montana;
- un sito SIM presso ciascun ufficio provinciale del CFS o del CFR nelle regioni e nelle province autonome;
- altri siti SIM distribuiti sul territorio presso uffici periferici del CFS in zone di particolare interesse naturalistico o di elevata sensibilità per gli aspetti ambientali e dell'assetto idrogeologico.

Inoltre, nei territori dei parchi nazionali montani, il piano prevede:

un sito SIM presso la sede degli Enti Parco dei parchi nazionali montani;

un sito SIM presso almeno un comune montano all'interno di ciascun parco nazionale montano.

I margini di flessibilità previsti in sede contrattuale consentono, attraverso la concertazione fra i vari enti nell'ambito di apposito Comitato di Coordinamento del SIM, di tarare in corso d'opera il piano di attivazione in relazione alle effettive esigenze riscontrate.

L'adozione di architetture e sistemi operativi e di rete standard, consente, inoltre, a ciascuna amministrazione, di propria iniziativa e con proprie risorse, l'ampiamiento futuro del numero dei siti, con collegamenti in rete locale (LAN), nell'ambito della stessa sede, o in rete geografica, per l'attivazione di nuove sedi.

LE ATTIVITA' PREVISTE DAL PROGETTO

Le attività di progettazione e realizzazione si articolano nei seguenti settori:

- integrazione delle infrastrutture di rete esistenti;
- progettazione dei nodi fisici;
- progettazione ed attivazione dei servizi;
- formazione degli utenti.

I TEMPI DI REALIZZAZIONE

Il piano delle attività prevede l'attivazione di almeno una decina di siti prototipali SIM sul territorio entro la fine del 1998, ed il completamento dell'attivazione di tutti i siti SIM e dei servizi previsti dal progetto entro il 1999.

LE ATTIVITÀ IN CORSO E I PROSSIMI SVILUPPI

Gli eventi più significativi che hanno caratterizzato la realizzazione nel periodo ottobre 97-settembre 98 sono rappresentati:

- dalla validazione del modello di servizio e del relativo prototipo da parte dell'AIPA e dell'UNCCEM avvenuta nel mese di novembre 1997;

- dalla definizione del progetto di estensione del SIM a tutto il territorio nazionale e dalla relativa formalizzazione sul piano contrattuale per consentirne il rapido avvio della realizzazione
- dalla costituzione di un Comitato di coordinamento, con funzioni di indirizzo e orientamento delle attività contrattuali, composto, come richiesto dall'AIPA nel parere espresso sul contratto di estensione, dai rappresentanti in seno al CTIM delle Amministrazioni ed enti più direttamente interessati alla realizzazione del progetto (Autorità per l'informatica, Min. Tesoro-Bilancio, Min. Politiche Agricole, Min. Ambiente, UNCEM e Regioni)
- dalla ridefinizione dell'architettura tecnica complessiva che, sulla base della soluzione sperimentata nel prototipo quale applicazione dell'architettura di riferimento della Rete unitaria della pubblica amministrazione, viene ora modellata secondo uno schema più funzionale alle previste integrazioni con le reti e i servizi telematici presenti nelle singole realtà regionali
- da una intensa attività di confronto sul piano tecnico organizzativo con i referenti di varie regioni interessate ai fini della definizione delle possibilità e delle modalità di integrazione del SIM con le iniziative e i progetti regionali; tale attività, particolarmente impegnativa, è finalizzata alla definizione di un protocollo di intesa fra il Ministero delle Politiche agricole e ciascuna regione ed è tutt'ora in corso;
- dalla stipula di due protocolli di intesa fra il Ministero delle Politiche agricole e, rispettivamente, l'AIMA e il Dipartimento del territorio (Catasto) per l'accesso alle informazioni disponibili presso le due amministrazioni da utilizzare per l'erogazione dei servizi SIM
- dalla stipula del protocollo di intesa fra il Ministero delle politiche agricole e la Regione Liguria per l'integrazione del progetto SIM con il progetto "Liguria in rete" finalizzata ad ottimizzare le possibili sinergie fra le due realizzazioni

Attualmente la realizzazione del sistema informativo della montagna si trova in fase avanzata in quanto:

- si sta concludendo la definizione delle specifiche funzionali dei servizi ed è avviata la realizzazione del corrispondente software applicativo
- sono in corso di espletamento le procedure (bando gara comunitaria pubblicato il 12 agosto u.s.) per l'acquisizione di tutte le apparecchiature;
- sono di prossimo avvio le procedure per l'acquisizione dei servizi di rete
- e' stata programmata l'attivazione di almeno 12 postazioni prototipali sul territorio entro l'anno in corso
- nel corso del 1999 è programmata l'attivazione, in forma definitiva, di tutte le postazioni e dei relativi servizi (oltre mille distribuite presso circa 700 utenti rappresentati da Comunità montane, Enti parco, regioni, Corpo forestale, etc.)

I prossimi mesi, l'attività di realizzazione, che dovrà consentire l'attivazione dei servizi di rete, la dotazione delle apparecchiature agli enti collegati l'attivazione dei servizi applicativi e la formazione degli utenti, sarà, inoltre, caratterizzata, sul piano tecnico organizzativo:

- dall'evoluzione e dalla taratura delle specifiche funzionali dei servizi al fine di realizzare effettivi strumenti operativi a disposizione degli amministratori locali e dei cittadini
- dal perfezionamento dei protocolli di intesa fra il Ministero e le diverse regioni per l'integrazione del SIM con le reti e i servizi realizzati in ambito regionale
- dalla definizione dei necessari accordi fra il Ministero e i singoli enti locali (Comunità montane, comuni e enti parco) per sancire l'impegni reciproci, in materia di fornitura, manutenzione, cura e utilizzo dei beni e dei servizi SIM per gli scopi della realizzazione
- dalla stipula di apposita convenzione con l'ISTAT per la realizzazione nell'ambito del Sistema informativo della montagna del progetto di *"Atlante informatizzato della montagna italiana"*, approvato dal CTIM nel luglio 1997, con attivazione di uno specifico servizio SIM finalizzato

alla consultazione e all'aggiornamento dell'Atlante per via telematica da parte degli utenti collegati (ISTAT, Regioni, Comunità montane, etc.)

LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DEL SIM

La recente formalizzazione dei protocolli di intesa con l'AIMA e con il Catasto, nonché del protocollo d'intesa con la regione Liguria per l'integrazione del SIM con la rete ed i servizi regionali oltre a conferire "solidità" al progetto, testimoniano l'interesse per il progetto da parte di vari soggetti istituzionali che vedono nel sistema informativo della montagna lo strumento attraverso cui rendere disponibili sul territorio un sempre più ampio ventaglio di servizi in adempimento anche agli obblighi derivanti dal processo di decentramento amministrativo accelerato dalle leggi "Bassanini".

Tale interesse risulta confermato nei recenti incontri avuti e nella corrispondenza intercorsa con rappresentanti politici e tecnici delle regioni e degli enti locali interessati al progetto.

Nello scenario sopra illustrato, è doveroso affrontare fin d'ora gli aspetti relativi alla copertura delle esigenze finanziarie connesse sia agli ulteriori sviluppi del sistema in termini di servizi, applicazione e diffusione sul territorio, sia in termini di continuità di esercizio nelle fasi successive alla realizzazione.

Gli ulteriori sviluppi ipotizzabili per il SIM sono riassumibili:

- nell'ampliamento del ventaglio dei servizi, anche attraverso il concorso finanziario ad altre amministrazioni ai fini del collegamento al SIM dei rispettivi sistemi informativi (Es.: INPS, Finanze, Sanità, etc.)
- nella maggiore diffusione delle postazioni SIM sul territorio montano ai fini di un maggiore avvicinamento al cittadino dei servizi decentrandone progressivamente l'accesso dalle Comunità montane, che comunque rimangono responsabili e titolari dei relativi procedimenti amministrativi, verso i comuni montani; tale esigenza emerge sempre più nettamente dal confronto con regioni ed enti locali.

Una stima di massima delle esigenze finanziarie per il prossimo triennio, potrebbe essere la seguente:

ANNO	OBIETTIVO	RISORSE FINANZIARIE (miliardi di lire)
1999	Sviluppi SIM: Diffusione sul territorio	5
	Sviluppi SIM: Nuovi servizi	5
	totale	10
2000	Sviluppi SIM: Diffusione sul territorio	5
	Sviluppi SIM: Nuovi servizi	5
	Esercizio SIM	20
	totale	30
2001	Sviluppi SIM: Diffusione sul territorio	5
	Sviluppi SIM: Nuovi servizi	5
	Esercizio SIM	20
	totale	30

Come previsto nel progetto iniziale, nella definizione delle specifiche dei servizi, vengono affrontati anche gli aspetti connessi alla rendicontazione dei servizi stessi, alla ripartizione dei costi fra i vari utenti del Sistema e alle modalità organizzative secondo cui attivare forme di remunerazione a fronte dell'erogazione di particolari servizi al cittadino e alle imprese. La messa a regime di soluzioni tecniche e organizzative orientate alla gestione dei pagamenti consentirà in un prossimo futuro una progressiva riduzione dei costi di esercizio dell'intero Sistema.

5.3 Progetto Pubblica Istruzione

Una specifica attenzione merita il "Progetto di sviluppo locale della montagna italiana" che, nel 1998, conclude il primo anno del biennio di realizzazione e che ha investito i seguenti 26 Istituti Comprensivi:

- Bagnoli Irpino (AV)
- Bardi (PR)
- Baschi (TR)
- Berbenno di Valtellina (SO)
- Bitti (NU)
- Bolotana (NU)
- Burcei (CA)
- Calascibetta (EN)
- Candela (FG)
- Capracotta (IS)
- Castelpetroso (IS)
- Cerro al Volturno (IS)
- Ilbono (NU)
- Leonessa (RI)
- Mamoiada (NU)
- Montegiordano (CS)
- Paularo (UD)
- Piedimulera (VB)
- Pieve di Teco (IM)
- Quero (BL)
- Rapolla (PZ)
- Rocca di Mezzo (AQ)
- S. Vittoria in Matenano (AP)
- Sindia (NU)
- Stazzema (LU)
- Tramonti (SA)

Si tratta di un Progetto che ha inteso sviluppare una rinnovata didattica fondata sulla comunicazione, la cooperazione e la ricerca e sulla collaborazione operativa tra Scuola ed Ente locale, in materia di formazione degli adulti, per il lavoro e per la cultura, valorizzando le risorse locali.

I 26 Istituti sono stati assistiti sul piano tecnico ed amministrativo ed un primo bilancio di attuazione dei loro Progetti è stato delineato il 24 giugno p.v., in occasione della riunione del "Gruppo di coordinamento degli Istituti Comprensivi in area montana" attraverso la compilazione di apposite schede di documentazione redatte dagli Istituti in parola. Nel corso dell'anno 1998, sono stati finanziati, altresì, 15 Istituti comprensivi, individuati dal citato "Gruppo di coordinamento", dei quali 12 aventi la duplice caratteristica di essere situati in montagna e di aver subito, unitamente ai rispettivi comuni, danni dal terremoto verificatosi recentemente nelle Regioni Umbria, Marche e Toscana:

- Amatrice (RI)
- Bevagna (PG)
- Caldarola (MC)
- Casarza Ligure (GE)
- Comunanza (AP)
- Force (AP)
- Massa Martana (PG)
- Passignano sul Trasimeno (PG)
- Pieve S. Stefano (AR)
- San Ginesio (MC)
- San Venanzo (TR)
- Sarnano (MC)
- Trevi (PG)
- Valfabbrica (PG)
- Villa Minozzo (RE)

I capi d'Istituto ed i relativi sindaci hanno, quindi, partecipato ad un incontro di lavoro, nella sede della Regione Umbria, a Perugia, per l'illustrazione delle linee generali del "Progetto di sviluppo globale della montagna italiana".

In data 4.5.1998, è stato registrato, dalla C.C., il decreto n.120215 che finanzia i 15 Progetti con la somma globale di L. 3.097.500.000.

In data 4.6.1998, sono stati assegnati, ai competenti Provveditori agli studi, i fondi necessari alla realizzazione dei singoli Progetti, attraverso apposito decreto che prevede, come per la precedente "tranche", l'erogazione di L.136.500.000 a favore dell'Istituto Comprensivo e di L. 70.000.000 a favore del Comune capoluogo; somme che verranno loro accreditate soltanto dopo la formale approvazione dei singoli Progetti.

Detti Progetti dovranno pervenire al "Gruppo di coordinamento", presso il M.P.I., per la valutazione, entro il 4.8.1998.

Va, comunque, evidenziato che il Gruppo di coordinamento non intende limitare la sua attenzione alle visite ed al monitoraggio dei 26 + 15 Istituti Comprensivi che godono dei finanziamenti straordinari, ma vuole continuare ad interessare Regioni, Province Comuni, anche tramite il C.T.I.M e l'U.N.C.E.M., perché lo schema fondamentale del "Progetto" venga adottato in tutti gli Istituti Comprensivi in area montana presenti in Italia, con finanziamenti diversi da quelli finora assicurati dal Ministero per le Politiche Agricole.

Il C.T.I.M. verrà informato semestralmente circa l'andamento dei Progetti ed eventuali difficoltà che dovessero insorgere.

Le visite di controllo e supporto tecnico sono e saranno assicurate da membri del "Gruppo" appartenenti al M.P.I. e agli altri Ministeri, con speciale riguardo al Ministero per le Politiche Agricole.

D'iniziativa dell'U.N.C.E.M., l'Università di Parma sta effettuando una sua valutazione della esperienza relativa a 2 Progetti speciali.

Fino ad ora, il punto debole sembrerebbe costituito dalla mancanza di una comunicazione in rete tra un Istituto Comprensivo e l'altro.

Anche il C.N.E.L. sta svolgendo, al riguardo, una propria valutazione che troverà spazio nella 2a Conferenza Nazionale della Montagna.

Il Sindaco del comune di Capracotta, infine, ha prospettato l'iniziativa di un incontro di studio specifico che potrebbe tenersi presso il locale Istituto Comprensivo.

5.4 Progetto per un atlante statistico informatizzato della montagna (Comuni e Comunità montane)

Perché l'azione pubblica sul territorio possa essere sempre più efficiente ed efficace, la conoscenza dell'ambiente e della realtà sociale ed economica deve essere ampia ed adeguata: la fase di governo del territorio deve perciò poter contare su una approfondita conoscenza del territorio.

L'Istat, come è noto, fornisce un gran numero di informazioni, con molta attenzione al livello provinciale e comunale. L'obiettivo della conoscenza del territorio deve essere tenuto ben presente se si vogliono soddisfare gli scopi di pianificazione e di programmazione. E' per questo che sempre più attenzione è dedicata alle problematiche territoriali, e la variabile territorio assume sempre più importanza nell'ambito delle rilevazioni. L'esigenza di statistiche territoriali via via più ricche ed aggiornate spinge anche all'utilizzo sempre più consistente di strumenti capaci di offrire un efficace ed avanzato sfruttamento dell'integrazione fra dati statistici e geografici. In questo contesto l'Istat ha predisposto numerosi progetti basati su logiche di associazione fra tali dati attraverso strumenti informatici avanzati e di facile utilizzo.

Il progetto per la realizzazione di un atlante statistico informatizzato della montagna si colloca in questo filone ed è stato predisposto al fine di consentire, ai responsabili della pianificazione e gestione del territorio, di accedere, elaborare ed analizzare informazioni statistiche e cartografiche di primaria importanza sulle singole Comunità ed i comuni che le compongono. La montagna, come noto, presenta in molti casi forme e modelli di sviluppo specifici, la cui comprensione diviene assai difficoltosa se non si può accedere in modo adeguato alle informazioni che la riguardano. Attraverso un CD-ROM e un opportuno prodotto software, sarà possibile rappresentare i limiti territoriali e costruire su di essi, mappe tematiche di indicatori a partire dalle variabili statistiche rese disponibili.

In generale, la quantità e la qualità dell'informazione statistica variano molto a seconda del dettaglio territoriale al quale si vuole condurre l'analisi. A livello provinciale, l'informazione è abbastanza ricca e aggiornata perché sono disponibili dati di fonte amministrativa, dati delle rilevazioni correnti

ed anche alcuni dati forniti dalle indagini. Se si scende a livello comunale o sub-comunale, la disponibilità di dati statistici si riduce drasticamente e la fonte di riferimento principale è costituita dal censimento che, se pur ricca, tende a divenire via via più vecchia allontanandosi dalla data di svolgimento dello stesso. Le informazioni statistiche per l'analisi dei fenomeni legati alle problematiche montane non sfuggono a tale condizione. Il riferimento territoriale dal quale partire per ricostruire l'informazione sulle comunità montane è il comune, pertanto la fonte informativa prevalente è quella censuaria, e quella più recente è relativa agli anni 1990-91. Ovviamente, laddove possibile si cercherà di integrare tale informazione con altre fonti di dati di fonte amministrativa disponibili presso la Pubblica Amministrazione e comunque si dovrà tenere conto di prevedere aggiornamenti quando si renderanno disponibili nuove informazioni statistiche di rilevante interesse. Il primo appuntamento è senza dubbio quello dei prossimi censimenti generali. La proposta, portata all'attenzione del Comitato Tecnico Interministeriale della Montagna, è stata oggetto di ampie ed approfondite riflessioni e, nel Luglio del 1997, nell'approvare il progetto, il Comitato ne ha riconosciuto l'estrema importanza, in considerazione del risultato di poter raggiungere in modo capillare e con una rilevante ricchezza di informazioni statistiche le comunità montane ed i comuni che ne fanno parte.

Il progetto è stato presentato e discusso anche nell'ambito della sessione di lavoro "Risorse umane e servizi alla persona" della seconda Conferenza nazionale della montagna, svoltasi a Roma il 15 e 16 giugno 1998 ed anche in questa occasione sono emersi un rilevante interesse e forti aspettative.

Tre sono i prodotti che si vogliono realizzare nell'ambito del progetto:

- un supporto informatico (CD-ROM) comprensivo della cartografia, dei dati statistici ad essa associati, di un software per la trattazione dei dati e del relativo manuale di guida all'utilizzo.
- un volume contenente gli indicatori comunali inclusi nell'atlante in forma di tabelle statistiche, oltre a un'introduzione e ad alcune analisi sulle comunità montane.
- servizio di consultazione per via telematica nell'ambito del Sistema informativo della montagna delle stesse informazioni statistiche contenute nell'atlante, che saranno rese disponibili per tale scopo.

Sarà possibile confrontare tramite sovrapposizione, le suddivisioni dei più rilevanti distretti amministrativi. La cartografia numerica riportata sul supporto informatico garantirà rappresentazioni fino a una scala di 1:250.000.

Per ciascuna comunità montana ed i comuni montani sarà reso disponibile un set di dati statistici, associati alle aree tramite codici. I dati delle comunità saranno costruiti per aggregazione dai dati comunali. E' prevista anche la possibilità di costruire le aggregazioni relative ai parchi nazionali.

Le variabili considerate sono estratte prevalentemente dai Censimenti dell'Istat, ma includono ulteriori indicatori relativi alle Statistiche Ambientali come il numero degli impianti di depurazione e la diffusione del metano, e indicatori di consumo come le immatricolazioni delle autovetture e gli abbonamenti televisivi. Si prevede altresì l'inserimento di alcuni codici caratterizzanti ciascun comune.

Sarà realizzata un'interfaccia di grande semplicità, fornita anche di un help in linea con finalità didattica. L'interfaccia consentirà all'utente di costruire per ciascun sistema di zone:

1. tabelle statistiche,
2. rappresentazioni grafiche,
3. interrogazioni sulle Comunità,
4. sovrapposizione dei limiti delle Comunità con i confini regionali, provinciali, comunali, e indicazione delle eventuali isole amministrative e zone in contestazione, limite dei parchi nazionali.

Sarà possibile costruire tabelle statistiche delle variabili statistiche rese disponibili: l'utente potrà anche aggiungere altre variabili attraverso opportune procedure di inserimento ed aggregazione dei dati, ed estendere a queste le analisi, o elaborare le medesime secondo le combinazioni algebriche desiderate.

Per quanto riguarda le rappresentazioni grafiche, sarà consentito costruire cartogrammi con campiture, anche sovrapponendo alle zone, punti, cerchi e barre. Sarà anche possibile costruire cartogrammi di tipo misto. Si sarà guidati nella scelta per definire appropriate legende standard, anche per quanto riguarda le gradazioni di colori. Il sistema consentirà di costruire i tradizionali diagrammi, consentendo alcune essenziali operazioni di impaginazione. Relativamente al punto 3, sarà possibile ottenere, per ciascuna Comunità, l'elenco dei comuni che le compongono, e a quali province o regioni appartengono. Viceversa, sarà anche possibile sapere la Comunità alla quale, un dato comune montano appartiene. Per quanto riguarda il punto 4, si prevede la possibilità di sovrapporre fra loro sistemi di zone diverse.

Il prodotto dovrebbe essere completato e spedito ai comuni ed alle comunità montane nei primi mesi del 1999. I tempi previsti per la sua realizzazione sono infatti di circa sei mesi a decorrere dalla sigla della convenzione che la Direzione Generale delle Risorse Forestali Montane e Idriche del Ministero per le Politiche Agricole e l'Istat stanno mettendo a punto con l'obiettivo di definire le modalità di integrazione dell'atlante nel Sistema Informativo della Montagna.

5.5 Studi e ricerche su tematiche di interesse per lo sviluppo e la salvaguardia delle zone montane affidate dal Ministero delle politiche agricole ad enti e istituti di ricerca (cap. 4088)

Per consentire l'approfondimento di particolari aspetti, forestali, economici e statistici connessi alla tematica dello sviluppo e della salvaguardia dei territori montani, il Ministero delle politiche agricole ha affidato, a partire dal 1995, alcuni studi a vari enti ed istituti di ricerca, avvalendosi di una quota dello stanziamento triennale di cui all'articolo 25, comma 1 della legge n.97/94.

E' stato, pertanto, possibile finanziare 8 studi, per un importo complessivo di circa 1,5 miliardi, dei quali si riporta nel seguito una breve sintesi.

ANNO 1995

1) "I giovani per la montagna", a cura dell'Istituto Nazionale di Sociologia rurale.

Lo studio fornisce una serie di indicazioni sulla struttura, le caratteristiche e le attività svolte dalle aziende operanti nelle zone montane, con particolare riguardo a quelle che utilizzano manodopera giovanile. La ricerca è stata portata a termine nel 1997 ed è attualmente disponibile presso il Ministero.

2) "L'atlante delle caratteristiche fisico-ambientali e socio-economiche del territorio rurale, con particolare riferimento alle diverse condizioni di svantaggio del settore agricolo e della popolazione rurale", a cura della Cooperativa architetti ed ingegneri.

Lo studio, che fa seguito ad una precedente ricerca del 1993 finanziata da altra Direzione del Ministero, fornisce dati statistici sulle zone svantaggiate delle regioni Piemonte e Liguria. La ricerca è corredata anche da rappresentazioni cartografiche in cui vengono riassunte le principali

voci oggetto della ricerca (caratteristiche del territorio rurale, svantaggio del sistema agricolo, attitudine produttiva, densità della popolazione, reddito pro-capite, localizzazione delle zone svantaggiate ecc.). Lo studio, ultimato nel dicembre del 1996, è disponibile presso il Ministero.

3) ***"L'azienda polifunzionale in zona montana di rilevante interesse naturalistico"***, a cura dell'Agriturist.

Si tratta di una pubblicazione che fornisce utili indicazioni sulle possibilità di sviluppo economico delle aziende che, per dimensioni ed ubicazione, possono diversificare le loro attività promuovendo, accanto alle tradizionali attività agricole, anche l'artigianato ed il turismo naturalistico. Lo studio è stato concluso nel 1996 ed è disponibile presso il Ministero.

ANNO 1996

1) ***"Ristrutturazione dell'agricoltura montana, invecchiamento agricolo ed offerta di terra"***, a cura dell'Istituto Nazionale di Sociologia rurale.

Il titolo dello studio è stato modificato in ***"Terra per i giovani"*** ed è stato ultimato nel corrente anno. Lo studio fornisce un quadro di riferimento per comprendere in quale misura l'invecchiamento della popolazione agricola interessa i territori di alta quota. Copie dell'opera sono disponibili presso il Ministero.

2) ***"L'azienda agricola polifunzionale: un modello imprenditoriale per l'economia di montagna"***, a cura dell'Agriturist.

Lo studio, prosecuzione del precedente lavoro affidato sempre all'Agriturist nel 1995, è finalizzato a fornire un approfondimento legislativo ed economico da offrire agli imprenditori agricoli che operano in zone di alta collina e montagna. Il lavoro è stato recentemente concluso e sono già disponibili presso questo Ministero le relative copie.

3) ***"Dalla città alla montagna: calcolo degli incentivi da offrire in base all'art.19 della legge 31.01.94, n.97"***, a cura dell'Istituto Nazionale di Sociologia rurale.

Lo studio è finalizzato ad individuare l'entità degli incentivi da offrire a chi va a stabilirsi in montagna. L'analisi è stata effettuata utilizzando dati statistici quali il costo della vita nei comuni di differente ampiezza ed ubicazione ed il costo dei servizi interessanti la finanza pubblica. I lavori sono stati conclusi nel corrente anno e sono disponibili copie dell'opera presso questo Ministero.

ANNO 1997

1) ***"La gestione del patrimonio agro-silvo-pastorali di proprietà pubblica e collettiva e la funzione dei consorzi forestali dopo l'emanazione delle leggi n.141/90, 97/94 e del D.L.vo n.143 del 04.06.1997"***, a cura del Consorzio Nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali.

Lo studio, affidato alla fine del 1997, si propone di fornire un aggiornamento sulle novità legislative di preminente interesse per i Consorzi forestali, le aziende speciali e la gestione associata. Inoltre, verrà avviata un'indagine pilota nelle regioni Emilia Romagna e Marche per l'inventario informatico dei beni di uso civico. Lo studio verrà portato a termine, salvo proroghe, entro il 31.12.1998;

2) ***"Progetto di legge quadro forestale"***, a cura dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali.

Lo studio, affidato alla fine del 1997, si prefigge l'elaborazione di una legge quadro forestale al fine di colmare un vuoto normativo particolarmente grave per il nostro Paese. E' prevista, inoltre la raccolta e l'aggiornamento delle leggi inerenti il settore in un apposito database che verrà messo a disposizione degli utenti tramite il sito INTERNET del C.F.S. La conclusione dei lavori è prevista per il 31.12.1998.

Capitolo VI - LA 2° CONFERENZA NAZIONALE DELLA MONTAGNA (15-16 GIUGNO 1998)

La seconda conferenza sulla montagna che il CNEL ha voluto tenere, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del Tesoro del Bilancio e della P.E., il Ministero per le Politiche Agricole, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'UNCHEM a due anni e mezzo di distanza dalla prima ha contribuito notevolmente a mettere a fuoco i problemi della montagna.

Con la seconda Conferenza si è avuta la percezione che le grandi questioni delle aree montane siano diventate effettivamente "nazionali" a testimonianza di ciò l'interesse del Governo e delle istituzioni a questa Conferenza è stato notevole.

Il Sottosegretario di Stato delegato ai problemi della Montagna - Prof. Giorgio Macciotta - ha rappresentato il Governo per tutta la durata dei lavori, inoltre per il Governo sono intervenuti sia il Ministro dell'Ambiente che il Ministro per le Politiche Agricole nonché i Sottosegretari di Stato in rappresentanza del ministero della Ricerca Scientifica, della Pubblica Istruzione e del Ministero degli Interni.

Le Regioni sono state rappresentate anche dal Presidente della Regione Calabria, capofila per i problemi della Montagna, mentre in rappresentanza dell'organo parlamentare era presente il presidente della Commissione per l'attuazione della riforma amministrativa unitamente al Presidente della Commissione Agricoltura nonché il presidente del Gruppo parlamentari Amici della Montagna. Si ricorda inoltre la presenza di qualificate rappresentanze delle autonomie locali (ANCI, UPI, Lega delle Autonomie, UNCHEM).

Per dare una visione d'insieme della Conferenza si riporta in questa Relazione il materiale predisposto per la Conferenza, in particolare una nota di sintesi del Dossier 1998 - Realtà socio economiche e progettualità locale nelle aree montane - Collana Laboratori Territoriali - CNEL, 1998 - con annesso un'analisi delle variabili socio economiche inerenti le Comunità montane, una sintetica descrizione della progettualità locale e una esposizione dei strumenti finanziari comunitari finalizzati alla valorizzazione della montagna (materiale dedotto dal Dossier). Inoltre si riporta uno stralcio della relazione introduttiva del Prof. Roberto Confalonieri, coordinatore del Gruppo di lavoro CNEL - Ambiente - Montagna, da cui si evince il lavoro di studio ed analisi condotto dal CNEL in questi anni, volto ad accompagnare i processi di sviluppo sostenibile nelle aree montane e, uno specifico approfondimento sui patti territoriali nelle aree montane.

Dai testi base presentati alla Conferenza sono state riportate le parti giudicate più significative.

6.1 Sintesi dossier 1998 - Realtà socio-economiche e progettualità locale nelle aree montane

Con la redazione del Dossier 1998 si intende costruire un primo istruttorio strumento conoscitivo finalizzato ad "osservare" le problematiche e le dinamiche in atto nei territori montani, nonché a realizzare una prima "schedatura" ragionata di progetti significativi a livello locali avviati nella montagna quale base di lavoro per proposte e sollecitazioni da parte del CNEL ad istituzioni, alle forze sociali ed economiche, alla comunità scientifica.

L'indagine avviata dal Gruppo di lavoro Ambiente- Montagna si propone, pertanto, di sondare le problematiche più significative connesse alla valorizzazione e allo sviluppo della Montagna, sia

svolgendo una importante funzione conoscitiva relativa alle specificità socio-economiche delle aree montane, sia individuando ed analizzando la "progettualità" in atto e le potenzialità di sviluppo locale all'interno di un più ampio quadro programmatico di governo delle risorse economiche e territoriali.

L'ipotesi di lavoro - che si colloca da ormai tre anni nell'ambito delle attività consolidate del gruppo di lavoro all'interno del CNEL e che si concretizza nei pareri forniti per la redazione del rapporto annuale sulla montagna - è quindi sostanzialmente quella di fornire i primi elementi conoscitivi al fine di avviare alcune prime sollecitazioni rispetto alle seguenti tesi di lavoro:

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 locale e le risorse culturali ed ambientali del territorio. Anche i più recenti programmi comunitari e nazionali, conseguentemente allo sviluppo eccessivo delle infrastrutture e a livello elevato del consumo del 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 locale e conservazione delle risorse ambientali.

La specificità delle singole comunità locali e la diversificazione di situazioni socio economiche, istituzionali e territoriali (comprensori turistici, territori prevalentemente rurali, distretti industriali, ecc.) sembra preludere, anche in molte esperienze analizzate nei questionari, 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, ma che necessitano di strumenti capaci di sostenere questo processo di crescita delle forze istituzionali locali. 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 locali (agricoltura, legno, artigianato, ecc.) e di diversificazione dello sviluppo in base alle potenzialità territoriali presenti (turismo, ambiente, cultura, ecc.)

Le specificità territoriali delle regioni montane italiane prefigurano, inoltre, una esigenza di coordinamento delle iniziative interregionali e di cooperazione transfrontaliera, finalizzate all'integrazione di strategie comuni e al rafforzamento della coesione tra le regioni. 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 e reti di interrelazioni non sempre consolidate (reti di trasporto e pendolarismo interregionale, servizi turistici e valorizzazione delle risorse ambientali, ecc.) che occorre programmare ad una scala sufficientemente ampia per poter usufruire di adeguate economie di scala e per individuare sinergie tra le iniziative di respiro interregionale.

L'esigenza di una nuova cultura partecipativa estesa non solo ai soggetti istituzionalmente competenti ma anche a quelli direttamente interessati dalle proposte di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane ed economiche locali (organizzazioni sindacali, rappresentanza delle imprese, associazionismo) ha sollecitato una azione spesso concertata ed un coordinamento delle risorse finanziarie al fine di una crescita integrata ed equilibrata ed un rilascio delle potenzialità di sviluppo del tessuto sociale ed economico. Si pensi, ad esempio, alle esperienze delle cooperative e agli strumenti di programmazione negoziata ed in particolare all'esperienza dei Patti territoriali, che ha i suoi riferimenti principali sia nell'esperienza italiana promossa e diffusa dal CNEL da ormai quattro anni, sia nell'indirizzo 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, e che 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 turistiche, ai valori culturali, ed ambientali, e alle tradizioni rurali e produttive del territorio.

In questo quadro sintetico sembra emergere la necessità di un maggiore coordinamento a livello nazionale quale osservatorio delle politiche per la montagna italiana, in grado anche di organizzare iniziative di largo respiro (quali, ad esempio, il Sistema Informativo della montagna), di proporre esperienze pilota in particolari settori strategici, quali modelli progettuali "ripetibili", e di supportare l'azione delle Regioni e delle autonomie locali nelle specifiche azioni di loro competenza e sviluppo e valorizzazione della montagna.

La struttura dell'indagine

L'ampiezza delle tematiche trattate impone la definizione di una chiave di lettura semplificata che ripercorra il percorso di ricerca per metterne in evidenza l'articolazione generale e gli elementi rilevanti.

Il Dossier 1998 è strutturato in quattro parti, con i risultati delle indagini avviate, ed una appendice finale dove sono riportati alcune iniziative e progetti significativi a livello nazionale di sviluppo e valorizzazione della montagna.

All'interno delle singole parti dell'indagine i temi di ricerca vengono affrontati in maniera circostanziata, privilegiando un'interpretazione critica accompagnata sempre da una dettagliata descrizione dei dati e dei contenuti più significativi.

Queste, in sintesi, le quattro parti dell'indagine:

La realtà socio-economica: un quadro di riferimento (Parte prima) in cui vengono classificati i comuni montani in relazione al grado di sviluppo economico, alla dotazione di infrastrutture e servizi.

L'indagine sulla progettualità locale (Parte seconda) dove vengono riportati i risultati del questionario sulla progettualità presso le 350 Comunità Montane.

Valorizzazione della montagna ed utilizzo dei fondi comunitari in cui vengono analizzati alcuni specifici Programmi di iniziativa comunitaria (Life- Interreg- Leader) in area montana.

I progetti di rilievo nazionale che riporta alcune politiche di infrastrutturazione strategiche per lo sviluppo della montagna.

Nell'allegato sono riportate alcune schede relative a progetti significativi in corso a livello nazionale ed interregionale:

- Sistema Informativo della Montagna (SIM)
- Progetto Foresta Appenninica
- Restauro dei boschi cedui
- Appenninico Parco d'Europa
- Patti Territoriali

In ogni scheda sono riportati sinteticamente i contenuti del progetto (con l'eventuale quadro finanziario e le tipologie di intervento), lo stato di attuazione, i soggetti coinvolti, ed i risultati attesi.

Le schede si riferiscono ad iniziative già operanti o in fase di realizzazione, ma anche a proposte progettuali per le quali esistono progetti di fattibilità ed iniziative di concertazione in atto.

Sono, infine, riportate le principali convenzioni a livello internazionale e nazionale, e le azioni delle centrali Cooperative, con i protocolli d'intesa stipulati.

I contenuti:

Data l'articolazione del Dossier 1998 sulla montagna, non risulta agevole descrivere compiutamente e dettagliatamente i contenuti del documento.

Si riportano, comunque, gli elementi più significativi delle quattro parti in cui è strutturato, che possono fornire un primo quadro generale di approccio al documento stesso:

La realtà socio economica : un quadro di riferimento; il capitolo è finalizzato a cogliere le diverse peculiarità e vocazioni dei territori montani, nonché ad identificare gli elementi di differenziazione di una realtà estremamente complessa, attraverso l'ausilio di tecniche di statistiche di confronto, standardizzazione e formazione di gruppi di comuni omogenei, al fine di classificare i comuni montani in relazione al grado di sviluppo economico, alla dotazione di infrastrutture e servizi. L'individuazione di un "sistema montagna" complesso ed articolato si ritiene possa essere di supporto alla definizione di politiche di intervento e di governi delle risorse territoriali che non potranno che tenere conto di tal complessità geografica.

In particolare, tre sono le sezioni di approfondimento:

La condizione socio - economica delle aree montane, che viene descritta attraverso l'utilizzo di indicatori dello sviluppo economico, della dotazione di infrastrutture e di servizi alla persona;

Un'ipotesi di classificazione dei comuni montani e parzialmente montani attraverso la costruzione di indici statistici e la formazione di gruppi di comuni tramite la cluster analysis;

Le caratteristiche socio economiche delle aree montane, nelle quali vengono individuati i risultati più significativi dell'indagine statistica.

L'indagine sulla progettualità locale : l'indagine è stata realizzata attraverso una indagine pilota con un questionario chiuso presso le 350 Comunità Montane, che ha dato un esito quantitativo complessivamente positivo, in quanto sono pervenuti oltre 1/3 dei questionari inviati.

Il campo di indagine del questionario è piuttosto vasto in quanto sono stati presi in considerazione progetti di area vasta (intercomunale, regionale ed interregionale), programmi integrati ed intersettoriali, iniziative specifiche di settore con ricadute significative rispetto allo sviluppo della montagna.

Si riportano sinteticamente le domande del questionario:

- Localizzazione;
- Tipologia progettuale;
- Costi;
- Soggetti;
- Procedure di concertazione,
- Obiettivi
- Sensibilità delle Comunità Montane

Particolare importanza ha assunto l'individuazione, nelle risposte pervenute, della tipologia progettuale delle iniziative locali (attività artigianali tradizionali, attività agricole, ecoturismo, turismo tradizionale, riqualificazione e tutela degli ecosistemi naturali, attività produttive e servizi alle imprese, servizi alla popolazione, infrastrutture, ecc.). A tale proposito, dato il carattere di ruralità spesso prevalente in molti ambiti montani, legato spesso ad alcune vocazioni particolari del territorio (turismo, produzioni agro-alimentari, produzioni legnose, ecc.), si è ritenuto di dovere

distinguere alcune specifiche iniziative rispetto alle attività agricole tradizionali (si veda, ad esempio, l'agriturismo, le produzioni agricole biologiche, ecc.) all'interno di tipologie progettuali più "innovative".

L'interpretazione dei dati del questionario è stata effettuata attraverso la semplice analisi di frequenza delle risposte (riconducibili in sostanza alle domande dei questionari) e attraverso la costruzione di stratificazioni con "indicatori complessi" ritenuti significativi per la descrizione dei fenomeni in atto.

Valorizzazione della montagna ed utilizzo dei fondi comunitari: questa sezione è finalizzata ad individuare l'efficacia delle politiche comunitarie che, pur in assenza di misure specifiche per la montagna, hanno privilegiato il finanziamento di progetti ed iniziative pilota nelle aree interne e più svantaggiate degli Stati membri. In particolare nelle zone montane, che "soffrono" di isolamento geografico, di ritardi nello sviluppo tecnologico, dell'efficienza dei mercati finanziari locali, di scarsa qualificazione del personale, l'utilizzo di finanziamenti attraverso specifici programmi di iniziativa comunitaria (Life-Interreg- Leader) ha permesso la realizzazione di progetti pilota di grande interesse, sia a livello locale, sia a livello transfrontaliero.

La riforma dei fondi strutturali, attualmente in discussione, che entrerà in vigore nel 2000 e porterà sostanziali modifiche rispetto all'attuale regime per l'Italia (esclusione del Molise e Sardegna dall'Obiettivo 1, riduzione della popolazione eleggibile all'Obiettivo 2, ecc.) non sembra però avvantaggiare i territori montani.

I progetti di rilievo nazionale: il capitolo fornisce un quadro aggiornato di alcune politiche di infrastrutturazione strategiche per lo sviluppo, la riqualificazione la difesa della montagna. I dati utilizzati per la redazione di questa parte del Libro Bianco sono desunti in parte da documenti ufficiali, in parte direttamente dagli uffici delle Amministrazioni centrali dello Stato. Questi i settori analizzati:

Progetti relativi agli accessi alle aree montane (programma triennale dell'ANAS 1997-1999, ferrovie in concessione ed in gestione governativa, impianti a fune);

Progetti relativi alla gestione delle acque ed alla difesa idrogeologica dei territori montani (bacini imbriferi montani, difesa del suolo e pianificazione di bacino, stato di attuazione della L. 183/89);

progetti relativi ad iniziative di servizi telematici nei territori montani.

I risultati più significativi:

L'indagine effettuata ha mostrato una immagine complessa ed articolata della montagna italiana, in sostanza un'immagine a due volti:

Da un lato molte realtà montane locali sono riuscite ad innestare sul tessuto rurale tradizionale nuove iniziative di sviluppo sostenibile, capaci di promuovere validi modelli economici e di rafforzare il tessuto sociale ed imprenditoriale esistente. E' questo, generalmente, il caso di comuni a vocazione turistica, che si può considerare un fattore decisivo per caratterizzare le migliori condizioni economiche di alcuni ambiti territoriali montani. Siamo di formare, 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 dei Comuni a vocazione turistica. Più in generale, i Comuni "agiati", pur distribuiti a "macchia di leopardo" in tutta la penisola italiana, sono diffusi prevalentemente nell'arco alpino, ma anche nella dorsale appenninica centrale, nel Gargano ed in Sardegna.

Dall'altro si deve segnalare la presenza di territori montani ancora legati alle attività tradizionali, che non sono stati in grado di promuovere modelli innovativi di sviluppo della propria realtà socio-

economica locale. Siamo generalmente di fronte ad aree "deboli" di ridotta accessibilità, rilevanti fenomeni di abbandono di attività e con una tendenza allo spopolamento (fenomeno che interessa, peraltro, anche i Comuni "agiati"), che ha tassi elevati solo nei piccoli comuni montani caratterizzati da una ridotta densità abitativa e una consistente distanza altimetrica dai principali centri di valle. Questi fenomeni sembrano estremamente preoccupanti in relazione allo stretto rapporto che sussiste tra manutenzione del territorio e difesa del suolo, tra presenza fisica della popolazione e funzioni di presidio e salvaguardia del territorio.

E' questa una "montagna italiana" che si è andata conformando sulla base di iniziative e di politiche di sviluppo locali, senza interventi strategici a livello centrale in grado di governare questo processo piuttosto complesso.

I ritardi della legge 97/94 e l'esiguità del Fondo nazionale per la montagna non hanno, fino ad ora, contribuito ad una sostanziale azione di riequilibrio territoriale delle risorse trasferite, né a privilegiare politiche di intervento nelle aree maggiormente depresse.

Un dato rilevante è proprio relativo all'emersione di una fertile "stagione di progettualità" a livello locale e di iniziative programmatiche che vede nel protagonismo degli Enti Locali (Comuni, Comunità Montane, Province, Enti parco, ecc.) l'elemento di forza in grado di coniugare esigenze di sviluppo locale e concertazione tra i soggetti attivi nei processi in atto, mentre permane ancora qualche difficoltà a rapportarsi con le istituzioni regionali e con il Governo centrale.

Questo rinnovato protagonismo dei soggetti istituzionali locali - in assenza di strategie complessive di politiche organiche sulla montagna a livello nazionale - ha permesso in molte esperienze analizzate di fronteggiare a livello locale i processi di sviluppo e valorizzazione territoriale, in particolare su alcuni legami chiave:

Agricoltura e montagna, un rapporto strettissimo che ha ragioni storiche e geografiche, ma che ha trovato nuova forza in molteplici iniziative "innovative" legate alle specifiche vocazioni territoriali, come emerso dall'analisi dei questionari (l'agriturismo, le produzioni agricole biologiche, ecc.) a supporto di economie montane legate alle attività agricole tradizionali;

Turismo e Montagna, che ha assunto in questi ultimi decenni un ruolo di grande significato, sia per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale e naturale del territorio, sia per il miglioramento complessivo delle condizioni economiche e del benessere della popolazione (i Comuni più agiati sono prevalentemente quelli a vocazione turistica).

Ambiente e Montagna, un rapporto "obbligato" per le implicazioni, che la prevenzione e la tutela dell'ambiente hanno direttamente sull'economia montana, sull'insediamento e sulla popolazione locale (si veda lo stretto rapporto tra manutenzione del territorio e difesa del suolo, tra miglioramento della qualità ambientale dei siti naturali e sviluppo turistico montano, ecc.).

Sviluppo e montagna, un rapporto che occorre indirizzare verso modelli di sviluppo sostenibile attraverso strumenti in grado di incentivare azioni di valorizzazione delle potenzialità produttive, turistiche, terziarie presenti localmente sulla base delle risorse ambientali, culturali ed umane dei territori montani.

All'interno di questo quadro estremamente articolato, si tratta di valutare attentamente le potenzialità dei territori montani, riconoscendo le differenziazioni interne e il grado di sviluppo, al fine di ridurre il "gap" e di avviare processi virtuosi di integrazione funzionale e valorizzazione complessiva.

6.2 La realtà socio economica nelle zone montane

Attraverso i dati rilevati dal Censimento generale della Popolazione effettuato nel 1981 e nel 1991 e dal Censimento generale dell'industria e del commercio al 1991 unitamente alle stime sulla consistenza delle unità locali per settori di attività economica al 1997, è stato possibile effettuare un accurato esame della struttura e della conseguente dinamicità dell'economia delle aree montane. Dal confronto tra i dati suindicati, il primo diretto al rilevamento della popolazione attiva in base alla residenza, il secondo agli occupati secondo le principali attività economiche presenti in determinate zone del territorio quali le zone montane è stato possibile rilevare un andamento più contenuto manifestato dall'offerta di lavoro nei territori montani rispetto alle dinamiche nazionali.

Nel 1991 infatti la popolazione professionalmente attiva sul territorio nazionale risultava in aumento del 5,4% rispetto ai livelli del 1981, mentre, nei territori montani la crescita è stata inferiore (4,9%) sia rispetto al 7,5% dei comuni parzialmente montani che al 5,1 % negli altri comuni.

Analoga tendenza ha interessato i nuovi ingressi nel mercato del lavoro. Le persone alla ricerca della prima occupazione crescono a livello nazionale del 13,4%, nei comuni montani del 4,2% e, nei comuni non montani del 16,8%. La crescita dei disoccupati a livello nazionale è pari al 61,2% mentre si limita al 45,1% nei comuni montani.

Una accentuata dinamica di crescita dei tassi di disoccupazione interessa i comuni montani situati nell'Italia meridionale ed in Sardegna.

Un ulteriore esame della struttura dell'economia nelle aree montane è effettuabile tramite la ripartizione dei residenti in età lavorativa nei settori di attività economica. Il rapporto tra la popolazione attiva in condizione professionale riferita all'anno 1981 rispetto alla stessa popolazione riferita al 1991 nell'ambito dei principali settori di attività economica quali l'agricoltura, l'industria, ed altre attività ha confermato il processo di "terziarizzazione" dell'economia. Il settore primario, quale l'agricoltura, dal 1981 al 1991, scende dall'11,1% al 7,6% - il settore industriale flette, nello stesso decennio, dal 39,5% al 35,6% mentre, il settore che interessa le altre attività tra cui l'economia dei servizi e l'attività della pubblica Amministrazione cresce dal 49,4% del 1981 al 56,7% del 1991.

Il settore primario, sebbene in calo tra il 1981 e 1991, continua a conservare un forte peso nei comuni montani, dove il numero di occupati in agricoltura è pari all'11% della popolazione residente attiva rispetto al 6,4% degli occupati in agricoltura nei comuni parzialmente montani e al 7,2% degli altri comuni.

La condizione socio economica

Al fine di una corretta valutazione della condizione socio economica delle aree montane, è opportuno individuare tre aspetti fondamentali: il grado di sviluppo economico - la dotazione di infrastrutture - la consistenza dei servizi alla persona erogati da parte di Enti pubblici o privati.

La valutazione del grado dello sviluppo economico è avvenuta attraverso l'utilizzo di indicatori specifici diretti ad accertare sia le caratteristiche della struttura produttiva, il livello del reddito, la capacità impositiva e l'impiego delle risorse.

Dall'esame della struttura produttiva, effettuato sulla base di indicatori specifici analizzando le attività economiche censite, quali: Industria, Costruzioni, Trasporti, Commercio, Credito, Servizi alle Imprese, in cui si realizza la produzione dei beni o nel quale si svolge o si organizza la prestazione di servizi destinabili o non destinabili alla vendita, in un arco temporale recente

(1993/1995). emerge che nei Comuni Montani le attività innovative legate all'economia dei servizi e dell'informazione risultano inferiori rispetto agli altri comuni e ai comuni parzialmente montani, mentre risultano leggermente prevalenti le attività produttive di tipo industriale.

Con riferimento al livello del reddito, alla capacità impositiva ed al grado di impiego delle risorse, il divario tra i comuni montani ed il resto dei comuni risulta in aumento, e tende ad acuirsi riguardo alla capacità di reinserire nel circuito dell'economia le risorse generate.

Dall'analisi finale appare chiaro che sulla base di valori medi degli indicatori di sviluppo economico per tipologie di comuni esiste una situazione di arretramento dei comuni montani riguardo ai livelli di ricchezza prodotta ed una difficoltà di reimpiego del risparmio. Sotto il profilo del comportamento sul territorio si osserva:

- la tendenza alla penalizzazione dei comuni montani situati nelle zone meridionali ed insulari del Paese
- l'andamento in parziale contro tendenza da parte dei Comuni montani delle zone dell'Italia nord orientale e nord occidentale
- il distacco dei comuni parzialmente montani dell'Italia centro settentrionale, che per ricchezza prodotta e capacità impositiva superano gli altri comuni.

Relativamente alla dotazione di infrastrutture inerenti servizi di fognature, acqua potabile, depurazione, erogazione del gas e smaltimento dei rifiuti, gli indicatori di dotazione espressi per 1000 abitanti e relativi a Km di rete fognaria, idrica o di gas metano sono più consistenti nei comuni montani o parzialmente montani; invece se si volge lo sguardo all'efficacia del servizio misurata in metri cubi di acqua erogata e depurata per abitanti, metri cubi di gas metano erogati per abitanti o quintali di rifiuti raccolti per abitanti, i valori più bassi sono quelli relativi ai Comuni montani.

L'andamento divergente delle due serie di indicatori può trovare spiegazione in una effettiva maggiore efficienza delle infrastrutture pubbliche a rete nei Comuni parzialmente montani e negli altri comuni rispetto ai comuni montani.

Dall'esame dei servizi posti a disposizione della persona, per tipologia di Comuni, considerati sulla base di un mix di servizi pubblici di competenza comunale (biblioteche, verde pubblico, impianti sportivi iscritti negli asili nido, posti letto negli istituti di cura pubblici e privati) e, di servizi offerti da operatori privati, come gli esercizi commerciali, è riscontrabile che nei comuni montani i valori medi si attestano ed in taluni casi superano i valori medi nazionali.

Dall'esame condotto sulla situazione socio economica delle aree montane emerge chiaramente una netta differenziazione tra le aree localizzate nei territori meridionali e le aree montane dell'Italia centro settentrionale dove si sviluppano più facilmente comportamenti che perseguono obiettivi mirati al miglioramento della qualità della vita.

I comuni montani che a livello nazionale possiedono i valori più elevati degli indici di sviluppo e di dotazione dei servizi e delle infrastrutture costituiscono i cosiddetti comuni "agiati", e sono distribuiti prevalentemente sull'arco alpino nord-occidentale e nord-orientale del territorio nazionale. Alla base di tale sviluppo è essenziale la vocazione turistica dei comuni.

Come è evidente tali prerogative trovano scarsa applicazione nei territori meridionali i quali sia per incapacità di utilizzo delle risorse proprie che per assenza di infrastrutture sufficienti, non sono in grado di fornire servizi adeguati favorendo, tra l'altro, nei comuni a scarsa densità abitativa la tendenza allo spopolamento.

6.3 Progettualità locale nelle zone montane

Con il Dossier 1998 elaborato dal CNEL per la II Conferenza Nazionale per la Montagna è stata fatta una ricognizione sulla progettualità delle Comunità montane inviando questionari a 350 Comunità montane.

L'individuazione della tipologia progettuale ha fornito interessanti indicazioni sul carattere della progettualità presente nelle aree montane, con prevalenza per le iniziative di tutela e valorizzazione del territorio, ma anche di miglioramento della qualità dei servizi e di sviluppo di attività economiche sostenibili.

Le principali tipologie progettuali sono risultate le seguenti in ordine decrescente:

- A. Ecoturismo
- B. Turismo convenzionale
- C. Attività artigianali tradizionali
- D. Riqualificazione e difesa degli ecosistemi naturali
- E. Servizi alla popolazione
- F. Risorse idriche
- G. Infrastrutture

I progetti con tipologia ecoturismo si concentrano nei progetti con importi inferiori a 1 miliardo di lire e compresi nella fascia tra 1 e 10 miliardi.

I progetti relativi allo sviluppo delle risorse idriche e del turismo tradizionale si concentrano nei progetti con importi tra 10 e 100 miliardi mentre quelli in attività artigianali e infrastrutture sono prioritari nella fascia di importi superiore a 100 miliardi di lire.

L'analisi dei suddetti questionari ha mostrato una nuova 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 economici - anche se questa è una realtà ancora presente e radicata nella montagna - ma in grado di avviare interessanti processi di sviluppo, tutela e valorizzazione legati alle potenzialità intrinseche del proprio territorio.

In questa nuova accezione del concetto di sviluppo sostenibile della montagna sono parte attiva e proponente i soggetti istituzionali e sociali locali, che hanno dato un importante impulso al rinnovamento delle economie locali e alla coesione sociale delle comunità locali.

Sembra emergere, infatti, una nuova e fertile "stagione di progettualità" e di iniziative programmatiche che vede nel protagonismo degli Enti Locali (Comuni, Comunità Montane, Enti Parco, ecc.) l'elemento di forza in grado di coniugare esigenze di sviluppo locale e concertazione tra i soggetti attivi nei processi in atto, mentre permane ancora qualche difficoltà a rapportarsi con le istituzioni regionali e con il Governo centrale.

Questo rinnovato protagonismo dei soggetti istituzionali locali, in assenza di strategie complessive e di politiche organiche sulla montagna a livello nazionale - ha permesso di fronteggiare a livello locale i processi di sviluppo e valorizzazione territoriale.

Emerge dall'analisi dei questionari 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 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 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.

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 zionali, 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.

- *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 costituiti, 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 compartecipazioni 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.);

- valorizzazione dei soggetti locali, e in particolare della nuova classe dirigente (Sindaci dei comuni montani, Presidenti delle Comunità Montane e delle Province, ecc.), che si è rafforzata in virtù di questa esperienza di programmazione negoziata avviata con i Patti territoriali.

Questo processo di “strutturazione” dei Patti territoriali nelle aree montane ha trovato piena espressione nelle forze locali, la cui azione si è, poi, innestata coerentemente all’interno dei processi programmatici regionali in atto.

Va, comunque, detto che alcune comunità locali, pur caratterizzate da una propria identità economica e culturale, hanno incluso nel “territorio del patto” i Comuni Obiettivo che talvolta hanno snaturato la caratterizzazione geografica dell’area di intervento, al solo fine di ottenere i finanziamenti pubblici previsti dalle delibere CIPE per le aree depresse (obiettivi 1, 2 e 5b).

La progettualità dei patti nelle aree di montagna si caratterizza soprattutto per il rilancio di alcuni settori tradizionali, con prevalenza per il turismo sostenibile, l’agricoltura biologica e le produzioni tradizionali, ma anche per una rinnovata sensibilità ai temi di tutela ambientale.

Queste le tipologie di intervento più significative:

- sviluppo delle attività agro alimentari e commercializzazione dei prodotti agricoli locali;
- sviluppo e qualificazione dell’offerta turistica ed agrituristica;
- recupero e valorizzazione ambientale delle aree montane;
- valorizzazione dell’artigianato locale e sviluppo del tessuto della piccola e media impresa.

Sembra utile segnalare in particolare alcune esperienze specifiche legate alla valorizzazione delle aree protette (Parco del Cilento e delle Madonie, Parchi nazionali dell’Abruzzo e della Majella) e dei centri storici, attraverso attività di manutenzione del tessuto edilizio, e al rapporto tra montagna e località turistiche marine presente in alcuni patti.

All’interno di questo quadro molto articolato di iniziative per lo sviluppo della montagna, si deve sottolineare come gli interventi infrastrutturali rivestano ancora un ruolo centrale nel rilancio dell’economia e del tessuto sociale locale, sia come connessione interlocale tra le regioni montane, sia come miglioramento dell’accessibilità rispetto alle grandi aree urbane e industriali.

Ruolo dei soggetti locali

Gli Enti Locali coinvolti nei Patti territoriali delle aree di montagna costituiscono il “motore” della progettualità locale e mostrano un protagonismo attivo finalizzato al coinvolgimento esteso delle realtà economiche e sociali della comunità.

Il numero dei Comuni coinvolti è consistente, come anche la presenza costante delle Province e talvolta delle Regioni — spesso con protocolli aggiuntivi che recepiscono il patto nella programmazione regionale delle Comunità Montane, delle Camere di Commercio, delle cooperative e, in misura minore, degli altri soggetti locali (enti parco, banche e istituti di credito, ecc.) e degli istituti di ricerca. La presenza di tutti i principali livelli istituzionali locali è testimonianza di una coesione amministrativa matura o almeno propensa a non frammentare in localismi inutili e suddivisioni di competenza la progettualità locale espressa.

Anche la presenza costante in tutte le esperienze delle organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL) e delle associazioni delle imprese e dei servizi (CONFCOMMERCIO, CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI, CNA, Assindustria, CONFARTIGIANATO, ecc.) sembra sottolineare questa nuova "cultura partecipativa" estesa non solo ai soggetti istituzionalmente competenti ma anche a quelli direttamente interessati dalle proposte di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane ed economiche locali.

Nelle aree montane i Comuni, le Comunità Montane, le Province e gli altri attori locali, quali soggetti promotori dei patti, detengono pertanto un ruolo chiave nel coordinamento degli interventi d'area e nel coordinamento delle risorse finanziarie finalizzati alla crescita integrata ed equilibrata delle aree più depresse e al rilancio delle potenzialità di sviluppo del tessuto sociale ed economico.

L'esperienza dei patti nelle aree montane non si è caratterizzata, quindi, come in molti altri casi in Italia, con la conclusione di accordi preliminari siglati dalle forze sociali ed economiche per la definizione dei progetti e delle flessibilità nel lavoro e con il successivo coinvolgimento degli Enti Locali a siglare un accordo ormai delineato nei suoi contorni più significativi. In questo caso la presenza dei soggetti locali ha dato un impulso fondamentale e ha contribuito alla coesione degli attori del processo decisionale, al rafforzamento del tessuto economico e a una più diffusa partecipazione alla concertazione.

Le scelte relative alla cooperazione degli operatori economici, alla gestione associata dei servizi e al consorzio, come emerge dalla lettura dei primi documenti di concertazione presentati al CNEL, sottolineano questa tendenza alla coesione e al rafforzamento delle identità locali.

La ricerca del partenariato allargato e organizzato e della cooperazione, con processi di sviluppo dal basso verso l'alto, corrisponde anche all'esigenza di una maggiore efficienza e responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale.

Lo sfruttamento di questo potenziale cooperativo nella montagna potrà contribuire ad aumentare le possibilità di successo dei patti montani, tanto più che, in generale, tutti gli strumenti della contrattazione programmata sembrano essere significativamente scelti, come già detto, come elementi chiave nella revisione della legge 97/94 che in questi mesi è allo studio di un Comitato interministeriale, insediato presso il ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

In questo quadro generale le Comunità Montane stanno progressivamente assumendo un ruolo di coordinamento delle istanze locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione del proprio territorio; questa azione, inoltre, può essere considerata come occasione per ripensare alle specificità del proprio ruolo istituzionale, anche alla luce dei cambiamenti in atto a vari livelli, anche nell'ottica di costituire un punto di riferimento e di orientamento/coordinamento delle politiche locali di più ampio respiro della comunità.

Gli Enti Locali, oltre alla loro disponibilità ad accelerare la risoluzione dei problemi relativi allo snellimento delle procedure burocratiche e delle pratiche amministrative (concessioni, permessi, ecc.), hanno svolto in questa prima fase di avvio dei patti un'intensa attività di promozione economica, di sollecitazione presso gli operatori locali allo sviluppo imprenditoriale, di valorizzazione dell'identità delle comunità.

D'altra parte, dopo un primo momento di preoccupazione da parte degli Enti locali per una azione di "filtro" delle Regioni, che introducesse resistenze e rallentamenti proprio nella fase attuativa dei patti e dell'erogazione del finanziamento, pare essersi instaurato un clima più favorevole di collaborazione e di recepimento delle proposte emerse nel percorso di concertazione.

La proposta che viene sollecitata dai soggetti locali è quella di una "programmazione dal basso", sentita in modo particolarmente evidente nelle realtà montane, spesso "emarginate" dalle grandi strategie d'intervento a livello regionale e nazionale, e di un rapporto equidistante delle Regioni che dovranno tenere conto degli obiettivi di sviluppo locale assunti dai patti, in sede di riprogrammazione dei fondi strutturali.

A completamento di questo contributo si è ritenuto opportuno procedere ad una sintetica descrizione di alcune esperienze significative di Patti territoriali (relativa a tre differenti livelli di approccio nell'utilizzo di questo strumento), nella quale si cercherà di riproporre gli elementi costitutivi della proposta progettuale e le specificità proprie di ciascuna iniziativa in funzione della valorizzazione e dello sviluppo delle aree montane.

Patto Territoriale dell'Appennino Centrale

Le ragioni del Patto

L'iniziativa di promuovere la costituzione del Patto Territoriale dell'Appennino Centrale da parte di 11 Comunità Montane appartenenti a quattro province e a quattro regioni diverse è nata dalla esigenza di costruire uno strumento di programmazione dello sviluppo che fosse in grado di individuare in modo unitario gli obiettivi, le risorse e i progetti di un'area vasta caratterizzata dai medesimi interessi strategici, dalle medesime peculiarità e vocazioni, superando le barriere amministrative che, di fatto, frantumano un territorio contiguo ed omogeneo.

Ne consegue che la perimetrazione dell'area del Patto Territoriale risponde più che a criteri amministrativi, a parametri socio-culturali. In questo contesto, l'innovazione più importante che il Patto Territoriale introduce, oltre alla cosiddetta progettazione dal basso, è la capacità dei vari attori sociali, imprenditoriali, politici ed istituzionali coinvolti di fare sistema in un contesto amministrativo complesso.

Per le caratteristiche innovative sopra descritte, che per alcuni aspetti ne fanno un Patto laboratorio, il Patto territoriale dell'Appennino Centrale con altri nove Patti italiani (unico in obiettivo 5b) è stato prescelto a partecipare all'esperienza pilota attivata dalla Commissione Europea e che riguarda un totale di 88 Patti Territoriali per l'Occupazione dei 15 stati dell'Unione.

Quadro territoriale

I comuni ricadenti nell'area vasta del Patto territoriale dell'Appennino Centrale sono 89 (di cui 84 rientranti nell'obiettivo 5b dei Fondi Strutturali). L'area presenta una notevole omogeneità in quanto comprende, senza soluzione di continuità, tutta la fascia appenninica che va dalle Province di Arezzo e Forlì-Cesena a Nord a quelle di Pesaro-Urbino e Perugia a Sud. Si tratta di territori contigui che hanno numerosissimi elementi comuni da un punto di vista orografico, economico, culturale, con una storia per molti tratti comune, che ha visto l'Appennino come elemento di unione e di integrazione. In particolare, il 53,6% della superficie è montana (secondo la classificazione Istat), la parte restante è collinare, e costituisce la principale caratterizzazione del paesaggio agricolo dell'Appennino Centrale.

Nell'area vasta del Patto sono presenti notevoli risorse paesaggistiche, naturalistiche, storico-culturali, tradizioni autentiche e produzioni tipiche enogastronomiche, valori vitali, centri storici significativi, patrimoni monumentali che vanno adeguatamente tutelati e valorizzati al fine di

consentire uno sviluppo equilibrato. Nell'area vasta del Patto è inoltre, presente anche una rete diffusa sul territorio di aziende artigiane e di piccole e medie imprese.

Del Patto territoriale dell'Appennino Centrale fanno parte:

Regioni: Toscana, Emilia Romagna, Marche, Umbria.

Province: Arezzo, Forlì-Cesena, Pesaro-Urbino, Perugia.

Comunità Montane: Valtiberina Toscana, Casentino [Ar]; Appennino Cesenate, Appennino Forlivese, Acqua Cheta [Fo]; Alta Valmarecchia, Montefeltro, Medio e Alto Metauro, Catria e Nerone [Ps]; Alta Valle del Tevere Umbra, Alto Chiascio [Pg].

Superficie territoriale complessiva Km² 6.838,83 (oltre l'80% montuosa o collinare).

La popolazione residente (dati Istat 1996) è di 364.086 abitanti.

Il tasso medio di disoccupazione è pari al 10-11%.

Partenariato

Prima di essere incluso tra i 10 Patti territoriali italiani accompagnati dall'Unione Europea, il Patto territoriale dell'Appennino Centrale aveva già compiuto un suo percorso che aveva portato le 11 Comunità Montane promotrici a sottoscrivere - insieme con le Province, le Camere di Commercio, le Associazioni di Categoria dell'Industria, dell'Artigianato, dell'Agricoltura, del Commercio e del Turismo, del Movimento cooperativo e dei lavoratori delle province di Ar, Pg, Fo, e Ps - il primo documento di concertazione secondo la procedura indicata dal CNEL per i Patti territoriali.

Nel corso del 1997 per l'azione di animazione e di concertazione sviluppatasi in tutto il territorio, questo primo nucleo di partenariato si è ulteriormente rafforzato con la partecipazione dei più importanti Istituti di Credito dell'area, con rappresentanze del terzo settore, del mondo universitario e con l'adesione del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi.

Tutti i soggetti che costituiscono il partenariato, hanno contribuito a individuare la strategia dello sviluppo dell'area e a sollecitare e produrre una vasta progettualità da cui è scaturito il programma del Patto territoriale.

Gli strumenti che il partenariato si è dato, oltre alla società che dovrà gestire il programma, sono costituiti da un insieme di protocolli di intesa in cui sono registrati i rapporti reciproci tra i partner e gli impegni di ciascun attore.

L'organismo che rappresenta il mondo del partenariato è una articolata Direzione che è stata significativamente chiamata Cabina di Regia.

Piano di Azione

I Patti territoriali europei, quindi anche il Patto territoriale dell'Appennino Centrale, pur rientrando, ovviamente, nella disciplina legislativa nazionale, differiscono dai cosiddetti Patti CIPE, in quanto questi assumono la forma di un elenco di progetti e quindi di imprese, sui quali lo stesso CIPE si pronuncia per il finanziamento, invece i Patti europei fanno riferimento al modello dei DOCUP regionali o dei POM nel senso che si tratta di programmi articolati in misure ed azioni.

In concreto il Patto territoriale non può essere, né un libro dei sogni, né tantomeno un puro elenco di opere da distribuire in vari siti al di fuori di un modello di sviluppo.

Il Patto territoriale ha concretato un Piano di Azione che:

- delinea motivate indicazioni circa un insieme di investimenti per strutture produttive, infrastrutture e per servizi materiali e immateriali;
- attivi cultura imprenditoriale e investimenti privati, endogeni ed esogeni, in nuove attività economico-produttive che abbiano come effetto occupazione, produttività e reddito reale;
- riesca a orientare i consumi della popolazione e a incidere sulle modalità e gli impieghi del risparmio;
- solleciti il ruolo programmatico e promozionale degli enti locali;
- metta a frutto le capacità operative degli enti tecnici;
- crei positive ricadute psicologiche che motivino una situazione di crescita di mercato.

Il programma del Patto non è il risultato dell'applicazione al territorio di criteri e di parametri stabiliti per legge regionale e nazionale o per direttiva comunitaria, ma è il punto di arrivo di un processo negoziato di programmazione "dal basso" che, partendo dall'individuazione degli elementi di debolezza e di forza del territorio individua strategie operative capaci di modificare su alcune connotazioni essenziali la situazione di partenza, facendo leva sui "punti di Forza". Esso rimane lo scenario di riferimento che orienta le azioni sul territorio dell'Appennino Centrale.

La strategia del Patto territoriale consiste nel mettere in atto una azione che consegua il duplice obiettivo di preservare la specificità della cultura e dell'ambiente economico e naturale del territorio e di attivare un sensibile aumento delle opportunità di reddito e un consistente miglioramento della qualità della vita delle popolazioni coinvolte, nonché di mettere in atto interventi produttivi, infrastrutturali e di servizio generatori di nuova occupazione e capaci di rendere sufficientemente conveniente e attraente risiedere in queste aree.

Per quanto riguarda il programma del Patto territoriale dell'Appennino Centrale sono stati individuati sei assi prioritari, coerenti con le strategie definite nei Programmi Regionali di Sviluppo, nei DOCUP Regionali e nei programmi Leader II:

- valorizzazione delle risorse agricole
- la tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- il sostegni al sistema dell'economia locale: diversificazione e qualificazione delle attività produttive e delle PMI non agricole;
- il miglioramento e valorizzazione dell'habitat rurale;
- la valorizzazione delle risorse umane;
- le infrastrutture.

Ai sei assi proposti si aggiunge un settimo asse (trasversale rispetto a tutti gli assi) che comprende le misure finalizzate alla attuazione del programma con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione degli interventi rientranti negli assi precedenti.

Stato di avanzamento

Il piano di Azione è attualmente all'esame della Commissione Europea per la sua valutazione. La società di gestione denominata Soggetto Intermediario Locale è in fase di costituzione, essa sarà costituita in forma di Società Consortile a responsabilità limitata con un capitale sociale iniziale di £. 500.000.000 e di £. 1.000.000.000 a regime.

E' stato, inoltre, predisposto un piano operativo del Piano di Azione.

Patto territoriale Sangro – Aventino

Quadro di riferimento

L'area interessata dal Patto si estende per 1.810 kmq, pari al 17.3% della regione Abruzzo e riguarda l'Alto Sangro, il Medio e Basso Sangro e Aventino, all'interno delle province di Chieti e de L'Aquila. I comprensori in questione interessano le seguenti quattro Comunità montane: Aventino Medio Sangro, Medio Sangro, Valsangro, Alto Sangro e altopiano Cinquemiglia. Nell'area, inoltre, insistono porzioni del Parco Nazionale della Majella e del Parco Nazionale d'Abruzzo. Infatti, l'area "avvolge" la Majella a partire dal versante nord orientale e prosegue, interessando tutti comuni della zona pedemontana e a ridosso delle due vallate dei fiumi Sangro e Aventino sino a raggiungere, sul versante meridionale un'ampia zona compresa nel Parco nazionale. La popolazione ammonta a 133.000 abitanti (10.6% della popolazione regionale) con una densità media di 71 ab/kmq al 1996 ed è interessata da un andamento demografico decrescente nelle aree interne a favore delle valli e dei Comuni a maggiore dimensione. In particolare il fenomeno dello spopolamento ha interessato i comuni sotto la soglia dei 1000/1500 abitanti, dove diminuisce la natalità e aumenta l'età media degli abitanti.

L'andamento dei tassi di occupazione e disoccupazione dell'area sono in linea con quanto accade a livello regionale (inferiore al 10%), anche se una analisi differenziata per settore merceologico, per fattori congiunturali e dimensioni medie delle aziende fa rilevare alcuni elementi di rischio sui quali il Patto intende incidere.

Le regioni del patto

Il tessuto produttivo del Sangro Aventino si caratterizza per la presenza di poche grandi imprese, alcune delle quali appartenenti a multinazionali, da un lato, e, dall'altro da un numero considerevole di piccole e medie imprese, soprattutto meccaniche e operanti nel mercato della sub fornitura. Ciò fa pensare alla possibilità di consolidare e sviluppare un rapporto fra grande industria e PMI, favorendo per la prima vantaggi competitivi e per le seconde un processo di qualificazione.

Una analisi più dettagliata della situazione mette tuttavia in luce punti di forza e di debolezza dell'area su cui appare necessario incidere e che rappresentano le motivazioni di fondo nell'attivare nell'area un patto territoriale.

Tra i fattori positivi su cui far leva ci sono indubbiamente vuoi le caratteristiche generali del territorio, sufficientemente infrastrutturato; vuoi una forza lavoro con attitudini di adattabilità al cambiamento; vuoi, infine, un positivo clima di collaborazione nelle relazioni sindacali, ormai da tempo consolidato.

D'altra parte, sussistono anche una serie di elementi che incidono negativamente sullo sviluppo industriale dell'area, relativi soprattutto alle aziende di minori dimensioni: in particolare, una situazione di sottocapitalizzazione delle imprese più piccole, accompagnata talvolta da elevati tassi di indebitamento; un diffusa carenza organizzativa e funzionale, della qualità dell'offerta formativa, della disponibilità di strutture di servizi reali alle imprese e anche di servizi "esterni" che vanno creando i primi problemi di congestionamento dell'assetto infrastrutturale esistente; la tendenza – dati i rapporti di sub fornitura – ad avere un solo cliente. E ancora vanno segnalati problemi relativi alla certificazione di qualità, alla introduzione di innovazione di processo e di prodotto e, infine – anche a conseguenza di quanto elencato – un processo di internazionalizzazione lento.

Obiettivi e strategie

Il Patto è stato definito in sintonia con gli indirizzi strategici generali del Piano di sviluppo regionale. L'obiettivo prioritario è rappresentato dalla necessità che il territorio assuma un ruolo chiave in sede di programmazione al fine di attivare concrete e vantaggiose forme di integrazione

settoriale e intersettoriale, in una logica di economia di scala e di promozione dell'innovazione culturale e tecnologica, di servizi più efficienti, di una maggiore collaborazione con gli istituti di credito.

Oltre agli aspetti più strettamente legati al settore industriale e allo sviluppo di un tessuto produttivo di PMI, il Patto si propone di valorizzare le risorse ambientali — data la presenza di due Parchi Nazionali —, culturali e religiose dell'area, promuovendo l'offerta turistica; di favorire la tipizzazione di talune produzioni agro alimentari; di organizzare un più efficiente servizio di supporto all'inserimento lavorativo dei giovani inoccupati e dei disoccupati di lunga durata.

Composizione e ruolo del partenariato

I partner sottoscrittori del Patto Sangro Aventino sono 50 e comprendono, per la parte pubblica, la Regione, le Province di Chieti e de L'Aquila, le 4 Comunità montane già citate, gli Enti Parco, alcuni Consorzi, le Camere di Commercio; per il settore privato, oltre ad alcune Associazioni culturali e ambientaliste, le organizzazioni datoriali e sindacali dell'industria, del turismo, del commercio, dei servizi, dell'agricoltura e del mondo cooperativo.

La presenza e l'impegno di una così ampia rappresentanza di soggetti sociali, economici e istituzionali, le cui funzioni sono puntualizzate in altrettanti protocolli, appaiono garantire la coesione sociale, la cooperazione, la mediazione degli interessi di tutti gli attori per la efficiente e efficace attuazione del Patto.

Piano di azione

Il piano di azione si articola in sei piani integrati di intervento che, a loro volta, prevedono sottoprogrammi, misure, azioni:

- il sistema produttivo locale
- il turismo e l'ambiente
- l'agricoltura
- infrastrutture
- risorse umane
- nuovi bacini occupazionali

L'articolazione del Patto si completa con un settimo Sotto programma — *“sostegno al soggetto intermediario responsabile per l'attuazione del Piano di azione del Patto territoriale per l'occupazione”* — che prevede la dotazione finanziaria per il supporto all'attività di implementazione, avanzamento, monitoraggio e autovalutazione del patto stesso.

Patto territoriale del Matese

Quadro territoriale

L'area interessata dal Patto si estende per 1624 kmq, pari a circa un terzo del territorio della regione Molise con una popolazione di 137.829 abitanti (42% del totale regionale) e un tasso di disoccupazione di circa il 20% contro il 16.7 dell'intera Regione.

Essa costituisce la parte più interna del territorio regionale, essendo delimitata in basso dalla dorsale del Matese, a est dai comuni di S.Elia a Pianisi e Tufara, a ovest dal comune di Longano. La maggior parte del territorio è classificata come montana, la quota restante collinare.

Al Patto territoriale del Matese hanno aderito 105 soggetti, tra i quali oltre alla Regione e alle Province di Campobasso e Isernia, 3 Comunità montane (CM Matese di Boiano, CM Molise

Centrale di Campobasso, CM Centro Pentria di Isernia), 57 Comuni, di cui 48 nella provincia di Campobasso compreso il capoluogo e 9 in quella di Isernia.

Le ragioni del Patto

L'iniziativa di promuovere un Patto per l'occupazione in questa area nasce dalle principali caratteristiche socio-economico-territoriali dell'area stessa che versa in una situazione di forte ritardo, ritardo che senza appropriati interventi potrebbe trasformarsi in una spirale di "isolamento" e di regressione economica. Gli elementi di maggiore debolezza del Matese possono essere sintetizzati come segue: dal punto di vista economico esiste una elevata incidenza dei trasferimenti statali e della PA, un reddito pro-capite e una propensione al consumo bassi, la progressiva attenuazione dei livelli delle agevolazioni e degli aiuti comunitari, una ridotta base industriale e una altrettanto ridotta dimensione media delle aziende. Il territorio, inoltre, offre una orografia accidentata e una modesta accessibilità dovuta a una scarsa infrastrutturazione di trasporto, un progressivo deterioramento della qualità e dei servizi ambientali. Infine, anche la situazione sociale e demografica appare pesante: i comuni minori sono soggetti a forte spopolamento e diffuso invecchiamento della popolazione; il tasso di disoccupazione — come si è detto — è elevato.

D'altra parte esistono in nuce fattori di vitalità che, se adeguatamente valorizzati, possono costituire potenzialità endogene per uno sviluppo autopropulsivo del territorio, nonché un vantaggio localizzativo anche per imprese extraregionali che volessero investire nell'area. In particolare, vi si rileva una elevata propensione all'investimento accompagnata dallo sviluppo di una classe imprenditoriale autoctona e a una certa specializzazione nel comparto agroalimentare. Il territorio gode di una diffusa presenza di risorse naturali, storiche, archeologiche e di una notevole disponibilità di spazi e strutture per insediamenti produttivi. Esiste anche un clima sociale favorevole e una forte coesione sostenuta dalla presenza di soggetti sociali impegnati a sostenere lo sviluppo.

Obiettivi e strategie

L'obiettivo di fondo del Patto del Matese è quello di sfruttare al meglio i punti di forza descritti nel paragrafo precedente così da valorizzare appieno le potenzialità dell'area sia nei settori "vocazionali", sia in comparti "nuovi" e suscettibili di nuove occasioni di sviluppo. A regime, i promotori intendono pervenire alla creazione di 600 nuovi posti di lavoro, direttamente ascrivibili all'azione del patto, cui vanno aggiunti quelli indiretti e quelli che, nel breve periodo, potranno essere attivati dalle cd. attività di "cantiere".

Ovviamente il raggiungimento di tali obiettivi passa attraverso una strategia mirata all'accrescimento complessivo del tasso di imprenditorialità dell'area.

Gli assi strategici di intervento del Patto, peraltro fortemente integrati alle altre forme di programmazione, mirano:

al rafforzamento e allargamento della base produttiva e più in generale imprenditoriale sia nell'area dei settori vocazionali (soprattutto agroalimentare), sia di quelli innovativi (PMI a basso impatto ambientale, ambiente, turismo, sociale), così da avviare un progressivo riassorbimento della disoccupazione;

alla creazione di più favorevoli condizioni di contesto per l'espletamento delle attività economiche non solo attraverso realizzazioni infrastrutturali vere e proprie, ma anche facendo leva sui comportamenti virtuosi degli attori locali dello sviluppo;

all'investimento sul capitale umano dell'area attraverso processi di riqualificazione delle capacità imprenditoriali, di miglioramento organizzativo e di "managerializzazione" degli operatori, di orientamento e di primo inserimento sul mercato del lavoro.

Il ruolo del Partenariato

Il risultato più visibile del ruolo che il Partenariato ha esercitato in questi anni è rappresentato dalla convergenza di tutti gli attori locali dello sviluppo verso la definizione di un obiettivo comune di sviluppo dell'area. Dai primi mesi del 1994, le rappresentanze molisane delle tre Confederazioni sindacali e Legambiente hanno via via coinvolto in un processo lungo ma efficace le Camere di Commercio, le Associazioni di categoria dell'Industria, dell'Artigianato, dell'Agricoltura, del Commercio, del Turismo del movimento cooperativo. Successivamente, dopo la firma del primo documento di concertazione - il 10 dicembre 1996 - presso il Cnel, la Regione Molise con un apposito protocollo e con una delibera di giunta ha inserito il patto nel costituendo Patto regionale per il lavoro e nella programmazione regionale; sono, inoltre, in corso di definizione appositi protocolli con il Provveditorato agli studi, l'Enea, la società per l'imprenditoria giovanile, l'Artigiancassa, l'Enel, l'Azienda sanitaria locale per il Molise centrale, le Ferrovie dello Stato, nonché con il Comitato delle parità e Pari opportunità.

Si sta, infine, costituendo una società consortile a prevalente partecipazione pubblica, che dovrà svolgere un ruolo di intermediario locale (S.I.L.) responsabile dell'attuazione del Piano di Azione.

Il Piano di Azione

Come gli altri Patti territoriali europei anche quello del Matese prende a modello i DOCUP regionali o i POM articolandosi in sottoprogrammi e misure.

Il Piano di azione è composto dei sei sottoprogrammi qui elencati, ciascuno dei quali si sviluppa in un certo numero di specifiche misure. Di questi i primi due fanno esplicito riferimento ai settori e alle attività sulle quali si vuole fondare il processo di ampliamento della base produttiva e la valorizzazione delle potenzialità turistiche e ambientali dell'area; gli altri, a carattere trasversale, concorrono attraverso opportuni interventi a rafforzare le convenienze localizzative e le capacità di attrazione del territorio, migliorando le infrastrutture di trasporto, la qualità delle risorse umane disponibili in loco e, più in generale, il clima di concertazione e di coesione sociale esistente:

- ricostruzione e rilancio del sistema produttivo locale
- tutela e valorizzazione dell'ambiente e sostegno alle potenzialità turistiche
- infrastrutture di supporto allo sviluppo locale
- risorse umane
- miglioramento delle condizioni di vita e creazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo delle imprese
- sostegno al soggetto intermediario responsabile dei piani di azione del patto territoriale per l'occupazione.

Stato di avanzamento del Patto

Come per il Patto dell'Appennino Centrale, il Piano di azione all'esame della Commissione europea, prevede per la sua attuazione la costituzione di un Soggetto Intermediario Locale, cui è affidata la gestione operativa e finanziaria sulla base di alcuni basilari principi della più diffusa informazione degli operatori pubblici e privati coinvolti; dell'assoluta trasparenza dell'azione amministrativa; della massima efficienza operativa della struttura tecnica che gestirà l'iniziativa.

Patto Territoriale delle Madonie

Inquadramento territoriale

Il Patto Territoriale delle Madonie insiste su un'area di 19 comuni della provincia di Palermo, in gran parte localizzati nel Parco delle Madonie, caratterizzato da un patrimonio culturale e naturale che si contraddistingue per elementi di unicità e rarità.

Esistono le premesse per uno sviluppo integrato dell'area, innanzitutto perché rappresenta un contesto territoriale omogeneo ed organico per tradizioni e realtà geografica, ed è caratterizzato dalla presenza di centri urbani che mantengono un buon livello di qualità della vita, essendo lontani da grandi poli urbani, pur considerando che i comuni ai margini dell'area situati lungo la fascia costiera sono già in parte interessati da fenomeni di espansione urbana, che ne rendono le condizioni di vita meno ottimali rispetto a quelle che si riscontrano nei centri interni.

I dati relativi alle caratteristiche economiche e produttive, nonché quelli relativi al lavoro, mostrano chiaramente i disagi delle aree interne del Mezzogiorno.

Il tasso di attività è generalmente molto basso, in linea con la media provinciale che è pari al 36,6%, come anche molto alto è il tasso di disoccupazione, che in molti comuni supera ampiamente il 40%.

La percentuale degli occupati nel settore primario tocca valori che il resto del Paese non conosce più dagli anni cinquanta. In alcuni comuni del Parco si superano il 50% degli occupati, mentre in assoluto il settore che assorbe la maggior parte di occupati è quella dei servizi pubblici e privati.

Indirizzi generali

Il Patto è incentrato sul sostegno alle potenzialità di sviluppo del tessuto produttivo artigianale, dell'economia agraria e dell'insieme delle micro attività a loro connesse, della ricettività turistica ed agrituristica (realizzazione di nuove strutture, recupero di edifici tradizionali, formazione di operatori turistici, ecc.), sul recupero dei centri e degli edifici storici, sul potenziamento dei circuiti museali e archeologici e sul recupero ambientale con conseguente incremento della fruibilità delle aree naturali.

La presenza del Parco delle Madonie viene percepita come un'opportunità non solo per la tutela e la salvaguardia del patrimonio ambientale e per le potenzialità di sviluppo turistico, ma anche perché rappresenta un centro di aggregazione e di riferimento per gli Enti Locali e per tutti i soggetti pubblici e privati che operano all'interno del comprensorio.

Il Parco viene interpretato come un fattore in grado di favorire uno sviluppo socio-economico compatibile con i fattori e le componenti ambientali.

Contenuti principali

L'individuazione dei vincoli e delle opportunità per lo sviluppo del territorio ha condotto all'identificazione degli obiettivi del Patto, riconducibili soprattutto nell'attività di promozione dell'intera area incentrata su alcuni specifici punti:

- il potenziamento della ricettività turistica ed agrituristica da perseguirsi non solo attraverso la realizzazione di nuove strutture ed il recupero degli edifici tradizionali, ma anche attraverso la formazione di operatori capaci ed aggiornati;
- il sostegno alle attività artigianali tradizionali, non solo creando strutture di appoggio a quelle esistenti, ma anche formando nuovi operatori;

- il recupero dei centri e degli edifici storici ed il potenziamento dei circuiti museali ed archeologici;
- il recupero ambientale e l'aumento della fruibilità delle aree del Parco.

I progetti imprenditoriali presenti nel Patto sono 44, per un investimento complessivo di 83.768 milioni di lire.

Di questa cifra quella richiesta come contributo è pari a 48.585 milioni di lire, a fronte di un investimento privato di 35.183 milioni di lire (42% del totale).

Patto Territoriale del Centro Cadore

Inquadramento territoriale

Il Patto territoriale del Centro Cadore comprende i comuni di Auronzo di Cadore, Calalzo di Cadore, Domegge di Cadore, Lorenzago di Cadore, Lozzo di Cadore, Perarolo di Cadore, Pieve di Cadore, Valle di Cadore e Vigo di Cadore.

L'area del Patto è contraddistinta dalla presenza di una forte realtà manifatturiera, un distretto produttivo di interesse internazionale, rappresentato dalle aziende connesse al comparto dell'"occhialeria".

L'indice di specializzazione settoriale (70,5%) è il più elevato fra tutti i 51 sistemi locali presenti in Veneto; elevatissimi sono anche l'indice di industrializzazione (48,5%) e quello di densità imprenditoriale che, a causa della forte presenza di imprese artigiane di piccola e piccolissima dimensione, è il secondo dell'intera regione, pari a 3,9 aziende ogni 100 residenti.

Ci troviamo, quindi, in presenza di una realtà economica rilevante, "monocolturale" ed estremamente orientata all'esportazione che si confronta con le tipiche problematiche connesse al fenomeno della globalizzazione, alla certificazione di qualità, all'ecocompatibilità, ecc.

La situazione congiunturale comincia, comunque, a mostrare alcuni palesi segni di "stanchezza" del sistema produttivo locale, tanto che si segnano ormai variazioni negative sia in termini di addetti che di imprese, a fronte di un andamento negli altri comprensori provinciali che è ovunque positivo. A questa preoccupante situazione occupazionale si accompagna un andamento demografico caratterizzato da un progressivo e grave invecchiamento, che in oltre metà dei comuni è più elevato di quello medio provinciale, a sua volta il più elevato dell'intera regione.

Tali problemi assumeranno almeno una duplice veste. Da un lato ridurranno la domanda di lavoro, riducendo conseguentemente i benefici influssi di una migliore scolarizzazione e specializzazione occupazionale, dall'altro ridurranno le potenzialità relative al settore amministrativo e direzionale, dell'intera area, proprio nel momento in cui, dovendosi misurare su un mercato globale e comunque internazionale, di tali capacità e competenze avrà più bisogno.

Indirizzi generali

Gli Enti Locali, le parti sociali, e gli altri soggetti pubblici e privati firmatari del Patto ritengono che solo un'azione coordinata di interventi rivolti al raggiungimento di specifici e ben delimitati obiettivi possa riattivare lo sviluppo nel comprensorio del Cadore, ottimizzando le risorse pubbliche e private dei singoli enti ed associazioni.

Il Patto propone di unire e riorientare mezzi finanziari, competenze e poteri per promuovere un nuovo sviluppo dell'area, eliminando alcuni dei principali ostacoli esistenti e valorizzando particolari vocazioni e risorse locali.

In questo contesto il patto diventa uno strumento fondamentale per mobilitare le risorse locali in uno sforzo di coesione teso a risolvere i problemi indotti dal tumultuoso sviluppo degli ultimi venti anni, puntando all'adeguamento ed ammodernamento del modello di sviluppo esistente attraverso politiche e processi di innovazione per uno sviluppo duraturo.

Chiave fondamentale in tale ammodernamento è diversificare il vantaggio competitivo, indirizzando parte delle risorse locali nei settori produttivi ora sottorappresentati (artigianato di servizio, servizi ambientali e soprattutto turismo) che possono svilupparsi non solo nel rispetto ma nella valorizzazione delle specificità del territorio montano, della cultura locale e delle risorse umane presenti.

Contenuti principali

Il patto si caratterizza per una fondamentale attenzione alle necessità dei settori produttivi, ma viene anche esteso ad interventi relativi ad altri settori che di esso costituiscono il necessario supporto sociale e ambientale, quali la formazione professionale e la cultura, la tutela dell'ambiente, la pianificazione urbanistica, i servizi alle persone e le infrastrutture.

Il patto è organizzato per strategie relative ai seguenti settori:

- occhialeria, manifatturiero e servizi alle imprese;
- turismo e commercio;
- formazione professionale e cultura;
- agricoltura;
- ambiente naturale e pianificazione urbanistica;
- servizi alle persone ed infrastrutture;
- forme e fonti di finanziamento allo sviluppo.

Per quanto riguarda i settori trainanti dell'economia locale, il Patto prevede il rafforzamento ed il consolidamento del comparto dell'occhialeria, ma anche lo sviluppo - o lo stimolo alla nascita - di nuove attività non connesse direttamente alla filiera principale.

Queste "nuove" attività, in un'ottica di sistema, potranno essere principalmente attività di supporto allo sviluppo turistico sia per quanto riguarda i servizi alle infrastrutture (manutenzione ambientale, edilizia specializzata, falegnameria, impiantistica, ecc.) che alle persone (officine meccaniche, servizi di pulizia, alimentare, impiantistica, ecc.)

Queste iniziative tese alla diversificazione produttiva non potranno comunque essere disgiunte da un interesse prioritario verso il mantenimento della competitività del settore dell'occhialeria, attraverso apposite iniziative mirate ai diversi segmenti del comparto e verso un'ipotesi di diversificazione dei prodotti e dei mercati di aziende operanti nel comparto stesso.

Particolare importanza è data allo sviluppo turistico, non pensato come alternativo all'occhialeria, ma piuttosto come un complemento che può indurre dei mutui vantaggi e rafforzarsi nel tempo fino a raggiungere una propria dignità, e quindi sostanzialmente una presenza ed una redditività diffusa su tutto il territorio montano del Patto.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

Indagine sugli interventi a favore della montagna realizzati dalle Regioni e dallo Stato

Premessa

Il presente lavoro si presenta come una prima bozza di un'indagine più ampia volta a delineare i nuovi scenari prospettati dalla legge di riforma dello stato relativamente agli interventi che lo stato e le regioni destinano alle aree montane.

Con questa prima parte dell'indagine ci si propone di ricercare, nell'ambito del bilancio Statale, nonché dei singoli bilanci regionali, le risorse stanziati, impegnate ed effettivamente utilizzate per interventi a favore della montagna, con riferimento ad un determinato anno (si è scelto il 1996 poiché a tutt'oggi costituisce l'anno più recente di cui sono disponibili i bilanci consuntivi).

A tal fine si è ritenuto opportuno analizzare non solo i bilanci preventivi, ma soprattutto quelli consuntivi, perché solo tramite tali documenti è possibile verificare se le risorse stanziati siano state effettivamente impegnate e/o utilizzate o si siano trasformate in economie definitive, perdendo così capacità di spesa. In particolare si è analizzata la parte relativa al conto del bilancio, essendo il conto del Patrimonio ininfluente ai fini della nostra analisi e limitando l'analisi alle sole spese per investimenti (intese come spese in conto capitale) che comparivano in progetti (o altra classificazione di bilancio) che facesse esplicito riferimento ad interventi per la montagna.

Di seguito si riportano i risultati dell'indagine effettuata su tre regioni, Campania, Basilicata e Piemonte e brevi resoconti relativamente ad alcuni Ministeri esaminati.

Analisi del bilancio della Regione Campania.

Bisogna precisare inizialmente che il conto consuntivo della Regione Campania relativo al 1996 è ancora una proposta di consuntivo della Giunta regionale, in quanto non è ancora stata ancora approvato mediante l'apposita legge regionale da parte del Consiglio, né esso è stato sottoposto al controllo dei Revisori dei conti. Pertanto è possibile che alcune delle voci presenti possano subire modifiche nel corso di tali processi. D'altra parte i dati relativi ai pagamenti possono essere considerati definitivi, dato che non è possibile intervenire su queste voci dopo la chiusura dell'esercizio.

Per la Campania, i progetti (così denominati nel bilancio della Regione) che fanno riferimento alle spese per investimento per la montagna sono riportati di seguito:

- Il progetto 1.1.2 denominato *Forestazione e bonifica montana*, all'interno della sezione *Valorizzazione risorse ambientali*, che, a sua volta, rientra nel più ampio settore di intervento "Territorio";
- Il progetto 2.1.1 denominato *Finanziamenti alle comunità montane*, all'interno della sezione *Interventi per lo sviluppo zone montane*, che, a sua volta, rientra nel più ampio settore di intervento "Sviluppo economico".

I fondi regionali che hanno dato luogo a impegni e/o pagamenti

La tabella 1 mostra², per i vari capitoli che riferiscono ai progetti su citati, gli ammontari relativi ai residui iniziali al 1° gennaio, pagamenti (distinguendo tra quelli in conto residui e quelli in conto competenza), impegni e residui passivi al 31 dicembre da riportare.

² All'interno dei due interventi citati si riportano in questa tabella solo quei capitoli che presentano valori non nulli per almeno una delle seguenti componenti:

- Pagamenti (in conto residui o in conto competenza);
- Impegni;
- Residui passivi da riportare

Nel paragrafo successivo si riportano anche i capitoli in cui erano previsti stanziamenti ai quali non hanno fatto seguito né impegni né pagamenti e gli stanziamenti si sono trasformati in economie definitive.

Tabella 1

Settore: Territorio

Sezione: Valorizzazione risorse ambientali

Progetto: Forestazione e bonifica montana

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	valori assoluti Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
1200 ³	19.402.366.000	19.163.965.000	59.465.175.000	62.397.175.000	2.932.000.000
1202	6.957.661.114	4.238.358.555	-	3.000.000.000	5.171.853.831
1203	1.426.128.939	1.020.265.316	1.845.986.026	3.411.673.000	1.960.029.117
1204	13.198.955.000	9788647000	20.739.133.000	21.419.458.000	2.759.825.000
1218	-	-	5.312.090	6.830.000	1.517.910
1248	10.889.686.371	3.932.372.376	725.097.876	7.652.000.000	11.881.452.934
1266	965.000.000	65.939.000	-	-	-
1270	100.000.000	-	105.510.833	200.000.000	94.489.167
1276	-	-	-	150.000.000	150.000.000
1280	-	-	13.240.000	13.240.000	-
Totale	52.939.797.424	38.209.547.247	82.899.454.825	98.250.376.000	24.951.167.959
		Totale pagamenti	121.109.002.072		

Settore: Sviluppo economico

Sezione: Interventi per lo sviluppo zone montane

Progetto: Finanziamenti alle comunità montane

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Valori assoluti Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
2800	8.019.450.000	4.475.249.300	-	-	3.544.200.700

totale dei due progetti

Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	valori assoluti Residui finali
	In c. residui	In c. competenza		
60.959.247.424	42.684.796.547	82.899.454.825	98.250.376.000	28.495.368.659
	Totale pagamenti	125.584.251.372		

Come specificato in appendice A, tutti gli investimenti previsti dal progetto *Forestazione e bonifica montana*, riguardano interventi di rimboschimento e di tutela del verde. Fanno eccezione:

- alcune opere relative alla viabilità all'interno del capitolo 1200. Per quest'ultimo, però, sono stati effettuati pagamenti per poco meno di 80 milioni. Tenendo conto del fatto che solo parte di tale somma è stata dedicata agli interventi di viabilità, e che ben il 34,6 % del territorio campano è classificato come montano, ci si rende conto dell'esiguità della cifra;
- il capitolo 1270, relativo alle spese per l'organizzazione della giornata regionale della montagna. Gli impegni ammontano a 200 milioni, ma solo poco più della metà ha dato origine a pagamenti effettivi

Si evidenzia come gli interventi relativi alla valorizzazione delle risorse ambientali siano molto più consistenti di quanto destinato agli interventi di sviluppo delle zone montane.

Nella tabella 2 sono riportati gli impegni ed i pagamenti degli stessi capitoli della tabella 1, espressi in percentuale degli impegni e dei pagamenti complessivi effettuati nello stesso anno.

³ Per la denominazione degli interventi cfr. l'appendice A.

Tabella 2

Valori percentuali			Pagamenti			Impegni
			In c. residui	In c. competenza	Totale	
Territorio	Valorizzazione risorse ambientali	Forestazione e bonifica montana	0,30%	0,65%	0,95%	0,69%
Sviluppo economico	Interventi per lo sviluppo delle zone montane	Finanziamenti alle Comunità Montane	0,03%	0%	0,03%	0%
Totale			0,33%	0,65%	0,98%	0,69%

Per i pagamenti, considerando sia quelli in conto residui che in conto competenza, il valore è pari allo 0,98%, mentre gli impegni si attestano intorno allo 0,7% del totale. Si tratta di percentuali molto basse se si considera che il territorio montano della regione Campania è ben il 34,6%.

Nella tabella 3 sono riportati i dati sui pagamenti in termini di percentuale degli impegni presi.

Tabella 3

Progetto	valori assoluti		% pagamenti su impegni
	Pagamenti in conto competenza	Impegni	
Forestazione e bonifica montana	82.899.454.825	98.250.376.000	84,37%

Per due capitoli, il 1202 ed il 1276 (rispettivamente, gestione dei vivai forestali e gestione dei tratturi), gli impegni non hanno dato luogo a pagamenti nello stesso anno. Se però consideriamo il dato complessivo, la Regione Campania ha mostrato una buona capacità di spesa, dato che i pagamenti hanno riguardato l'84% degli impegni (nel complesso dell'intero bilancio, la stessa percentuale è pari all'82%).

D'altro canto, se consideriamo il rapporto tra pagamenti in conto residui e residui iniziali, possiamo avere un'idea sulla velocità con la quale l'amministrazione fa fronte ad impegni contratti negli anni precedenti. La tabella 4 riporta i valori calcolati in riferimento ai totali dei due progetti.

Tabella 4

	Residui iniziali	Pagamenti in conto residui	% di pagamenti in c. residui su residui iniziali
Progetto: Forestazione e bonifica montana	52.939.797.424	38.209.547.247	72,18%
Finanziamenti alle Comunità Montane	8.019.450.000	4.475.249.300	55,8%
Totale dei due progetti	60.959.247.424	42.684.796.547	70,02%

Nel corso dell'anno la regione elimina gran parte dei residui derivanti dagli esercizi precedenti, dato che le percentuali sono prossime al 70%

Rapportando i valori assoluti alla superficie montana, come riportato nella tabella 5, si nota che la Regione ha speso circa 270 mila lire per ettaro di cui 258 mila lire sono interventi nel campo della forestazione.

Tabella 5

Valori per ettaro di sup. montana

Progetto: Forestazione e bonifica montana

Pagamenti		
In c. residui	In c. competenza	Impegni
81.335	176.464	209.140
Totale pagamenti		257.798

Totale dei due progetti

Pagamenti		
In c. residui	In c. competenza	Impegni
90.861	176.464	209.672
Totale pagamenti		267.325

Altre poste.

Dopo gli interventi in corso di realizzazione, abbiamo analizzato anche quei capitoli del rendiconto che presentavano solo stanziamenti (di competenza e/o di cassa), ma né impegni né pagamenti. In questo evidenziamo quella che potremo definire la "volontà politica" dell'ente, volontà che poi non è stato possibile trasformare in interventi concreti. I capitoli selezionati, all'interno degli stessi progetti evidenziati in precedenza, sono riportati nella tabella 6.

Tabella 6

Capitolo	Residui iniziali	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa	Residui finali
1228*	0	131.000	131.000	0
1230	0	131.000	131.000	0
1240	0	62.981.500	62.981.500	0
1242*	0	64.979.500	64.979.500	0
1246	0	3.000.000.000	3.000.000.000	0
1250	484.559.000	0	484.559.000	0
1262	0	517.000.000	517.000.000	0
Totale	484.559.000	3.645.223.000	4.129.782.000	0

Si tratta di tre miliardi e mezzo di impegni e più di quattro miliardi di pagamenti previsti ma non realizzati, che vanno ad aggiungersi alle previsioni negli altri capitoli. Le previsioni di competenza rappresentano il 3% degli impegni presi nel corso dell'anno a favore della montagna, mentre le previsioni di cassa ammontano al 3,2% del totale pagamenti (sempre a favore della montagna). In sostanza, si può dire che la regione ha realizzato gran parte degli interventi che aveva programmato.

Queste ultime poste prese in considerazione, non apportano informazioni aggiuntive neanche per quel che riguarda gli aspetti qualitativi del problema, dato che si tratta sempre di interventi nel campo della forestazione.

* Fondi nazionali o comunitari.

Regione Basilicata.

Nel rendiconto 1996 della regione Basilicata è individuato un settore, il SETTORE II "Economia montana e difesa del suolo" (ed in particolare le voci *Difesa del suolo, dei boschi e dell'ambiente e Comunità montane*) all'interno del TITOLO II "Spese per interventi socio economici.

I fondi regionali che hanno dato luogo a impegni e/o pagamenti

La tabella 7 mostra, per i vari capitoli che riferiscono ai progetti su citati, gli ammontari relativi ai residui al 1° gennaio, i pagamenti (distinguendo quelli in conto residui e quelli in conto competenza), gli impegni e i residui al 31 dicembre. La denominazione dei capitoli, riportata nella tabella in appendice B, indica come gli interventi previsti siano di varia natura: oltre ad interventi nel campo della forestazione, vi sono contributi per la ricostruzione e la riparazione di alloggi, consolidamento di abitati, sistemazione urbana, sistemazione di bacini idrogeografici, interventi di sistemazione della rete viaria, sistemazione degli alvei fluviali, interventi per lo smaltimento dei rifiuti.

Tabella 7

Settore: Economia montana e difesa del suolo

Voce: Difesa del suolo, dei boschi e dell'ambiente

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	valori assoluti
		In c. residui	In c. competenza		Residui finali
1901	50.000.000	48.195.000	-	-	1.805.000
1904	26.119.087.397	2.670.034.156	-	-	23.449.053.241
1905	6.010.957.990	1.644.281.844	-	-	3.197.973.170
1906	3.469.350.988	329306151	-	-	2.700.455.759
1908	1.485.813.965	176.168.030	-	-	1.304.065.183
1912	1.088.904.373	714.654.330	11.524.063	546.524.063	907.009.743
1931	1.168.230.758	542.006.993	-	800.000.000	1.363.000.437
1936	28.000.000	-	-	400.000.000	428.000.000
1940	514.109.449	43.310.758	-	100.000.000	240.532.300
1942	368.834.221	68.465.051	5.665.177.468	6.140.000.000	474.822.532
1944	1.094.512.135	278.485.701	-	-	801.173.779
1950	-	-	-	70.000.000	70.000.000
1960	148.105.281	59.132.570	-	100.000.000	187.216.600
1961	65.299.000.000	-	-	-	65.299.000.000
1970	100.000.000	100.000.000	100.000.000	200.000.000	100.000.000
1990	375.663.162	276.271.423	86.706.421	295.000.000	280.508.914
1991	75.326.133	75.326.133	156.645.841	184.954.484	28.308.643
2000	158.852.698	48.033.809	-	100.000.000	208.781.256
2010	114.278.923	21.805.763	-	30.000.000	122.473.100
2020	551.132.298	410.650.301	56.152.750	800.000.000	884.312.265
2021	172.452.187	92.449.771	-	60.000.000	140.000.000
2040	63.225.997	24.156.997	-	30.000.000	69.042.480
2050	149.817.653	57.639.858	-	100.000.000	155.829.363
2070	484.523.302	313.098.483	9.779.250	400.000.000	557.464.374
2075	2.353.662.870	901.763.926	-	354.750.000	1.806.648.944
2082	-	-	-	50.000.000	50.000.000
2084	586.170.000	9.905.560	-	-	466.264.440
2085	221.500.000	67.159.070	-	512.800.000	667.140.930
2086	-	-	-	244.273.000	244.273.000
2087	281.992.770	-	-	941.270.000	941.270.000
2088	-	-	9.191.560	1.071.600.000	1.062.408.440
2089	1.031.300.000	950.748.888	8.020.600	1.574.200.000	1.646.730.512
2090	1.282.507.975	1.011.879.665	-	1.279.000.000	1.549.628.310
2091	-	-	-	504.820.000	504.820.000
2092	2.137.500.000	-	19.262.530	2.194.200.000	2.312.437.470
2093	179.233.783	-	-	-	179.233.783
2094	2.208.881.220	686.809.355	-	360.000.000	1.544.531.865
2095	909.883.750	534.719.733	-	-	319.406.017
2110	646.051.741	107.812.246	-	300.000.000	820.255.005
2111	8.142.835	3.480.030	-	-	4.519.970
Totale	120.937.005.854	12.267.751.595	6.122.460.483	19.743.391.547	117.090.396.825
		Totale pagamenti	18.390.212.078		

Settore: Economia montana e difesa del suolo
Voce: Comunità montane

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
2200	3.247.323.805	3.247.153.405	1.215.837.535	3.673.965.991	2458128456
3501	1.960.436.492	1.956.146.827	5.597.345.533	13.504.999.988	7911944120
3502	9.634.782.989	9.376.240.364	8.484.359.124	12.898.940.000	4475230501
Totale	14.842.543.296	14.579.540.596	15.297.542.192	30.077.905.979	14.845.303.077
		<i>Totale pagamenti</i>	<i>29.877.082.788</i>		

Totale delle due voci

	Pagamenti		valori assoluti	
Residui iniziali	In c. residui	In c. competenza	Impegni	Residui finali
135.779.549.140	26.847.292.191	21.420.002.675	49.821.297.526	131.935.699.902
Totale pagamenti		48.267.294.866		

La tabella 8 riporta i dati dei capitoli selezionati come percentuale sul totale dell'intero rendiconto della Regione.
Tabella 8

		Pagamenti			valori percentuali
		In c. residui	In c. competenza	totale	Impegni
Economia montana e difesa del suolo	difesa del suolo, dei boschi e dell'ambiente	1,15%	0,25%	0,52%	0,49%
Economia montana e difesa del suolo	comunità montane	1,37%	0,63%	0,85%	0,76%
<i>Totale delle due categorie</i>		<i>2,52%</i>	<i>0,88%</i>	<i>1,38%</i>	<i>1,25%</i>

Il dato complessivo sulle due sezioni di intervento mostra una percentuale pari circa all'1,4% dei pagamenti e dell'1,25% degli impegni; i pagamenti complessivi del rendiconto sono pari a quasi 3.500 miliardi, mentre gli impegni sfiorano i 4.000 miliardi. Le percentuali sono molto basse, anche se superiori a quelle calcolate per la Regione Campania; e lo sforzo relativo della Basilicata assume maggior rilievo se si considera che gli impegni di quest'ultima sono pari a circa un terzo di quelli della Campania.

Tuttavia bisogna segnalare che rapportando il totale delle voci alla superficie montana espressa in ettari, si ottiene che sono state pagate 105 ed impegnate 106 mila lire per ettaro, valori molto lontani dalle 270 mila lire della Campania.

Tabella 9

valori per ettaro di superficie montana

Pagamenti		
Residui	competenze	Impegni
57.376	45.777	106.475
Totale pagamenti		103.154

Altro dato negativo riguarda la capacità dell'ente di "trasformare" gli impegni in pagamenti. La tabella 10 mostra come a poco più del 40% degli impegni abbiano fatto seguito i relativi pagamenti.

Tabella 10.

		valori assoluti		
		Pagamenti in c. competenza	impegni	% pagamenti su impegni
economia montana e difesa del suolo	difesa del suolo, dei boschi e dell'ambiente	6.122.460.483	19.743.391.547	31,01%
Economia montana e difesa del suolo	Comunità montane	15.297.542.192	30.235.628.079	50,59%
Totale delle due categorie		21.420.002.675	49.979.019.626	42,85%

Relativamente ai pagamenti in conto residui avvenuti nel 1996, rapportando questi ultimi ai residui iniziali si ottiene quanto riportato in tabella 11: .

Tabella 11

	Residui iniziali	Pagamenti in conto residui	% pagamenti in c. residui su residui iniziali
difesa del suolo, dei boschi e dell'ambiente	120.937.005.854	12.267.751.595	10,14%
comunità montane	14.842.543.286	14.579.540.596	98,23%
Totale delle due categorie	135.779.549.140	26.847.292.191	19,77%

Anche per questo tipo di pagamenti si registra un grave ritardo dell'amministrazione dato che appena il 20% dei residui viene pagato nel corso dell'anno. Da registrare, comunque, l'ampia differenza che vi è tra le due voci: per quanto riguarda la difesa del suolo, il valore è addirittura la metà di quello calcolato sul totale, il 10%. Situazione nettamente migliore per i trasferimenti alle comunità montane, dove quasi l'intero ammontare dei residui iniziali è stato eliminato.

In conclusione si può dire che la Regione Basilicata tende a differenziare il tipo di interventi nelle zone montane nel senso che i suoi interventi riguardano un po' tutti gli aspetti dell'assetto del territorio: non si tratta solo di interventi di forestazione, ma anche di assetto idrogeologico e di sistemazione urbana. In questo senso gli interventi sembrano voler garantire maggior sicurezza per gli abitanti di queste zone, diminuendo le probabilità del verificarsi di eventi calamitosi.

Altre poste.

Si esaminano di seguito quei capitoli di bilancio che non hanno dato luogo ad alcuno stanziamento, o impegno, nonché quei capitoli di bilancio per i quali le somme impegnate non sono state pagate, trasformandosi così in residui passivi.

Tab. 12

Capitolo	Residui iniziali	Previsioni di competenza	Previsioni di Cassa	Residui finali
1907	0	0	0	0
1926	0	0	0	0
1932	0	0	0	0
1948	0	350.874.000	150.000.000	0
1962	0	0	0	0
2204	0	3.184.000.000	2.500.000.000	0
2205	0	300.000.000	100.000.000	0
3500	0	0	0	0
3516	5.832.920.856	500.000.000	4.000.000.000	4.014.826.919
3560	0	0	0	0
Totale	5.832.920.856	4.334.874.000	6.750.000.000	4.014.826.919

In particolare sottolineiamo che nel bilancio sono previsti due capitoli che riguardano la legge numero 97 del 1994:

- Il primo (cap. 2204) denominato *Interventi per lo sviluppo della montagna ai sensi della L. 97/94*; con previsioni di competenza e di cassa, rispettivamente pari a 3.184.000.000 e 2.500.000.000 lire.⁴
- ed il secondo (cap. 2205) intestato al *Fondo regionale per lo sviluppo delle zone montane legge 97/94*; con previsioni di competenza e di cassa, rispettivamente pari a 300.000.000 e 100.000.000 lire.

Per nessuno dei due capitoli gli stanziamenti hanno dato luogo ad impegni.

Dalla tab. 12 si evince che nonostante le previsioni, sia di competenza che di cassa, gli impegni e i pagamenti sono stati limitati: i residui iniziali, relativi al solo capitolo 3516 (spese per sistemazioni idraulico agrarie ed opere infrastrutturali da erogarsi alle comunità montane ed ad altri enti locali) si sono trasformati per il 68,83% in residui finali, evidenziando così una scarsa capacità di spesa della Regione Basilicata.

Rapportando i dati della tabella 12 a quelli relativi ai capitoli degli interventi a favore della montagna, considerati in precedenza, risulta che:

1. gli impegni dei capitoli di cui alla tabella 12, rappresentano l'8% degli impegni per la montagna;
2. i pagamenti sono il 13 % del totale pagamenti (in conto competenza più in conto residui).

Le maggiori difficoltà, quindi, sono quelle relative ai pagamenti: si tratta di una percentuale non trascurabile.

Dal punto di vista qualitativo, anche questi interventi risultano omogenei rispetto agli interventi del paragrafo precedente. Come già anticipato in precedenza, tra gli ultimi capitoli sono compresi anche i fondi istituiti in base alla legge n. 97 del 1994 (capitoli 2204 e 2205).

Nonostante le poste iscritte nel bilancio, non ha fatto loro seguito alcun tipo di intervento: ma questo è dovuto anche al fatto che i fondi nazionali non sono ancora nella disponibilità delle regioni.

⁴ Dalla relazione allegata al rendiconto, si deduce che in tale capitolo vengono iscritte le quote del fondo nazionale per la montagna di cui è destinataria la regione Basilicata.

Regione Piemonte.

Nel rendiconto 1996 della regione Piemonte, all'interno del Titolo II "Spese d'investimento" è stato individuato il Settore 12 "Sviluppo dell'economia montana". All'interno di quest'ultimo, sono presenti solo due categorie di spesa: *Trasferimenti in conto capitale allo stato e ad altri enti pubblici, Trasferimenti in conto capitale ad altri settori.*

I fondi regionali che hanno dato luogo a impegni e/o pagamenti.

La tabella 13 presenta i dati relativi ai capitoli che interessano, in termini di residui al 1° gennaio, pagamenti (in conto residui e in conto competenza), gli impegni e i residui al 31 dicembre.

Tabella 13

Settore 12: sviluppo dell'economia montana

Categoria 03: trasferimenti in conto capitale allo stato e ad altri enti pubblici

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
23250	5.000.000.000	5.000.000.000	20.528.491.700	33.400.000.000	12.871.508.300
23258	4.387.800.000	4.387.800.000	-	4.387.800.000	4.387.800.000
23262	-	-	1.115.417.000	1.115.418.000	1.000
23286	-	-	806.173.880	2.149.673.880	1.343.500.000
23310	-	-	4.797.803.272	5.488.481.155	690.677.883
23324	-	-	-	5.306.815.171	5.306.815.171
23326	-	-	-	2.864.943.049	2.864.943.049
23340	262.110.743	191.949.237	605.733.760	1.649.904.000	1.044.170.240
23348	157.868.000	157.868.000	-	11.959.500	11.959.500
Totale	9.807.778.743	-9.737.617.237	27.853.619.612	56.374.994.755	28.521.375.143
		Totale pagamenti	37.591.236.849		

Settore 12: Sviluppo economia montana

Categoria 04: trasferimenti in conto capitale ad altri settori

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
23360	-	-	290.078.404	290.078.404	-
23370	-	-	1.258.897.275	1.258.897.275	-
23395	-	-	121.770.000	390.000.000	268.230.000
23396	-	-	-	300.000.000	300.000.000
23430	3.358.448.620	181.920.000	675.340.279	875.075.279	3.330.361.000
23433	2.000.000.000	87.750.000	-	1.999.975.000	3.912.225.000
23440	-	-	1.466.134.982	1.466.134.982	-
23490	-	-	612.782.764	612.782.764	-
23520	356.625.750	206.975.000	928.429.700	4.378.192.200	3.457.522.500
23530	2.370.000.000	-	-	3.000.000.000	5.336.250.000
23550	-	-	57.205.725	263.205.725	206.000.000
Totale	8.085.074.370	476.645.000	5.410.639.129	14.834.341.629	16.810.588.500
		Totale pagamenti	5.887.284.129		

Oltre ai capitoli di cui alla tabella precedente, all'interno del rendiconto è possibile individuare altri due capitoli, che pur non rientrando nel settore 12, riguardano interventi a favore della montagna; in particolare rientrano nel progetto denominato *Agricoltura di montagna* la cui illustrazione si rimanda al paragrafo successivo.

Tabella 14

Settore 10: Agricoltura e zootecnia

Categoria 03 - trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici

Capitolo	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
20982	296.105.000	296.105.000	-	-	-
20995	448.828.500	28.449.350	-	-	-
Totale	744.933.500	324.554.350	-	-	-
Totale pagamenti		324.554.350			

Da un punto di vista qualitativo, dalla lettura delle denominazioni riportate nell'appendice C, si può vedere che si tratta di interventi di finanziamento alle comunità montane, valorizzazione di aree di pregio naturalistico, di miglioramento forestale, ricomposizione fondiaria, lotta all'erosione, incentivazione dell'agriturismo, a favore di imprenditori agricoli per la diversificazione delle produzioni agricole, contributi per la concessione di crediti agevolati agli imprenditori agricoli per il miglioramento delle strutture produttive, degli acquedotti ed elettrodotti, più una serie di interventi basati sulla politica agricola comunitaria.

Nelle tabelle riportate nella pagina seguente, si riporta il totale complessivo dei finanziamenti regionali previsti nei settori 10 e 12 di cui sopra. Tali totali sono poi riportati in percentuale sul totale dei valori del rendiconto e in rapporto alla superficie montana.

Tabella 15 - Totale dei finanziamenti regionali

Settore	Categoria	Residui iniziali	Pagamenti			Impegni	Residui finali
			In c. residui	In c. competenza	In c. competenza		
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	9.807.778.743	9.737.617.237	27.853.619.612	27.853.619.612	56.374.994.755	28.521.375.143
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale ad altri settori	8.085.074.370	476.645.000	5.410.639.129	5.410.639.129	14.834.341.629	16.810.588.500
Agricoltura e zootecnia	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	744.933.500	324.554.350	-	-	-	-
Totale		18.637.786.613	10.538.816.587	33.264.258.741	33.264.258.741	71.209.336.384	45.331.963.643
			Totale pagamenti		43.803.075.328		

Tabella 16 - Totali in percentuale del totale del rendiconto

Settore	Categoria	Residui iniziali	Pagamenti			Impegni	Residui finali
			In c. residui	In c. competenza	In c. competenza		
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	0,45%	1,42%	0,16%	0,16%	0,28%	0,70%
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale ad altri settori	0,37%	0,07%	0,03%	0,03%	0,07%	0,41%
Agricoltura e zootecnia	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	0,03%	0,05%	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Totale		0,86%	1,54%	0,20%	0,20%	0,36%	1,12%

Tabella 17 - Totali rapportati alla superficie montana

Settore	Categoria	Residui iniziali	Pagamenti			Impegni	Residui finali
			In c. residui	In c. competenza	In c. competenza		
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	8.927	8.863	25.352	25.352	51.311	25.960
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale ad altri settori	7.359	434	4.925	4.925	13.502	15.301
Agricoltura e zootecnia	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	678	295	-	-	-	-
Totale		16.964	9.592	30.276	30.276	64.813	41.260

Per quanto attiene ai dati relativi alla tabella 16, si fa notare che essi risultano complessivamente inferiori all'unità, ad eccezione dei pagamenti in conto residui e dei residui finali, la cui percentuali sono pari, rispettivamente all'1,54% e all'1,12%. Anche per questa regione, quindi, si ripropongono le stesse problematiche già rilevate nell'analisi delle altre regioni, in termini di scarsità dei fondi impiegati per lo sviluppo delle zone montane.

I dati della tabella 17, relativi alla spesa per ettaro di superficie montana, sono abbastanza disomogenei tra di loro passando dalle 9.500£/ha dei pagamenti in conto residui alle quasi 65.000£/ha degli impegni; ma anche questo valore ci sembra relativamente ridotto.

Per verificare la velocità con cui impegni e residui iniziali hanno dato luogo a pagamenti si rimanda alle tabelle 18 e 19 che mostrano, rispettivamente, i pagamenti in conto competenza rispetto agli impegni e i pagamenti in conto residui come percentuale dei residui iniziali.

Tabella 18 — Tasso di capacità di pagamento

Settore	Categoria	Impegni	Pagamenti in c. competenza	% pagamenti in c. competenza su impegni
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	56.374.994.755	27.853.619.612	49,41%
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale ad altri settori	14.834.341.629	5.410.639.129	36,47%
Agricoltura e zootecnia	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	-	-	n.c.
Totale		71.209.336.384	33.264.258.741	46,71%

Tabella 19 — Tasso di eliminazione dei residui

Settore	Categoria	Residui iniziali	Pagamenti in c. residui	% pagamenti in c. residui su residui iniziali
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	9.807.778.743	9.737.617.237	99,28%
Sviluppo economia montana	Trasferimenti in conto capitale ad altri settori	8.085.074.370	476.645.000	5,90%
Agricoltura e zootecnia	Trasferimenti in conto capitale allo stato ed altri enti pubblici	744.933.500	324.554.350	43,57%
Totale		18.637.786.613	10.538.816.587	56,55%

Come si evince, meno della metà degli impegni presi nel corso dell'anno si trasforma in pagamenti nel corso dello stesso esercizio; mentre meno del 60% dei residui viene "smaltito" nel corso dell'anno. Sono valori relativamente bassi e mettono in evidenza una scarsa capacità dell'ente di dar corso agli impegni assunti.

Progetti destinati ad aree montane in co-finanziamento statale-regionale.

Dal rendiconto si evince che la regione Piemonte attua due progetti relativi ad interventi su aree montane realizzati tramite risorse regionali, statali e comunitarie⁵:

- Progetto Comunità Montane;
- Progetto Agricoltura di Montagna.

I capitoli contenenti i fondi di finanziamento, di questi progetti, di origine regionale, rientrano tutti nella tabelle 13 e 14 di cui sopra. Solo per il progetto *Comunità Montane* sono presenti anche finanziamenti statali, di seguito riportati

▪ **PROGETTO COMUNITÀ MONTANE.**

I capitoli indicati nella tabella seguente riportano i finanziamenti statali relativi al primo progetto:

Tabella 20 - Fondi nazionali per il progetto Comunità montane

Capitoli	Residui iniziali	Pagamenti		Impegni	Residui finali
		In c. residui	In c. competenza		
23251	-	-	5.750.000.000	5.750.000.000	-
23293	-	-	-	363.061.600	363.061.600
23313	-	-	1.146.500.626	1.172.940.628	26.440.002
23317	194.390.000	194.390.000	344.086.600	344.086.600	-
Totale	194.390.000	194.390.000	7.240.587.226	7.630.088.828	389.501.602
		Totale pagamenti	7.434.977.226		

Altre poste.

Parallelamente a quanto effettuato per le altre Regioni si esaminano in questo paragrafo le voci di bilancio che, pur prevedendo stanziamenti, hanno dato luogo solo ad economie.

▪ **FONDI REGIONALI**

Tabella 21

Capitolo	Residui iniziali	Stanziamenti finali di competenza	Stanziamenti finali di cassa	Residui finali
23294	-	1.859.000.000	200.000.000	-
23320	-	281.460	281.460	-
23350	-	2.044.407.525	2.044.407.525	-
23400	-	87.511.964	87.511.964	-
23540	-	39.052.222	39.052.222	-
Totale	-	4.030.253.171	2.371.253.171	-

Le voci previste non hanno dato luogo a residui, ma si sono trasformate in economie definitive. Per tali voci gli stanziamenti finali di competenza rappresentano appena il 5,6% degli impegni iscritti nei capitoli degli interventi effettuati a favore della montagna, mentre gli stanziamenti finali di cassa rappresentano appena il 5,4% dei pagamenti realizzati. Complessivamente, si tratta di soli cinque capitoli di spesa per i quali erano previsti poco più di quattro miliardi di impegni e circa 2,37 miliardi di pagamenti. Possiamo pertanto concludere che, trattandosi di incidenze estremamente basse, la Regione Piemonte ha praticamente realizzato a pieno gli obiettivi di investimento che si era posta.

⁵ Si specifica che in questa sede non si terrà conto delle risorse di origine comunitaria.

▪ FONDI STATALI RELATIVI AL PROGETTO COMUNITÀ MONTANE.

Nella tabella seguente si riportano i capitoli in cui erano previsti stanziamenti di origine nazionale che hanno dato luogo ad economie.

Tabella 22.

Capitoli	Residui iniziali	Stanziamenti finali di competenza	Stanziamenti finali di cassa	Residui finali
23263	-	800	800	-
23292	-	2.003.600.000	2.003.600.000	-
23307	-	127.490.278	127.490.278	-
Totale	-	2.131.091.078	2.131.091.078	-

Nota metodologica.

Per le regioni osservate e per quelle che si esamineranno valgono le seguenti considerazioni.

La struttura del bilancio, redatto ancora secondo i principi della legge 335/76 si presenta senz'altro inadeguata a soddisfare le esigenze di coloro che cercano di identificare gli interventi a favore delle zone montane per verificare lo stato di attuazione della legge n. 97/1994. Per conoscere la spesa complessiva a favore della montagna bisognerebbe esaminare i documenti di spesa che costituiscono il dettaglio degli interventi ascrivibili ai singoli capitoli di spesa. Tale operazione si presenterebbe ovviamente non certo agevole, sia per l'elevato numero dei capitoli da esaminare, ma anche perché richiederebbe l'esame dei documenti originari con la specifica delle tipologie di intervento per poter stabilire quali zone siano state le beneficiarie ultime.

La nostra analisi ha pertanto riguardato quegli interventi che, all'interno dello stesso bilancio, ricevono una classificazione autonoma, specificamente rivolta ad interventi per la montagna.

È possibile, tuttavia, che, all'interno di altri capitoli, vi siano spese effettuate a favore di queste aree, ma che non siano state separate dalle altre. Per esempio nel progetto *Ricostituzione del patrimonio faunistico* della regione Campania, è molto probabile che parte delle spese sostenute per questa voce, abbia avuto ad oggetto interventi per il territorio montano, ma solo un'accurata analisi dei documenti di impegno e di pagamento assunti, come descritto in precedenza, consentirebbe di selezionare in modo corretto le sole voci ascrivibili alla montagna.

Poiché, ai nostri fini, è rilevante analizzare ciò che le Regioni hanno investito *specificamente* nelle zone montane, sembra opportuno (oltre che più agevole) limitare l'indagine agli interventi definiti straordinari.

Possiamo immaginare di dividere gli interventi regionali nelle zone montane in due categorie:

1. Interventi ordinari; in cui rientrano tutti gli interventi che fanno capo ai compiti istituzionali dell'ente. Le motivazioni che spingono alla loro realizzazione non partono dalla considerazione del fatto che quelle zone siano montane oppure no.
2. Interventi straordinari, ovvero in aggiunta a quelli ordinari diretti unicamente alle zone montane, soggette a particolari necessità derivanti dalla peculiarità del territorio. Ciò che distingue questa seconda categoria dalla precedente è il fatto che la Regione decide di intervenire sulle specificità dei territori montani.

Per rendere disponibile un tipo di informazione completa, ovvero riguardante gli interventi ordinari e quelli straordinari, non sarebbe necessario intervenire mediante una riclassificazione dell'intera struttura di bilancio. Basterebbe agire solo sulle spese che interessano, ovvero identificare le spese a favore delle zone montane, di volta in volta che tali interventi vengono approvati.

In realtà ideale sarebbe la predisposizione di una sorta di piano esecutivo di gestione, che sulla falsariga di quanto già avviene per gli enti locali, potrebbe portare all'individuazione di centri di costo e di responsabilità, cui sono assegnate risorse predeterminate, permettendo così l'identificazione dei singoli interventi, ognuno con la propria finalità.

MINISTERI**Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.**

Dall'analisi del consuntivo per il 1996 relativo al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, l'unico capitolo che si riferisce esplicitamente ad interventi a favore delle zone montane è il numero 7102 del Titolo II - *Spese in conto capitale*, intestato al Fondo nazionale per la montagna previsto dall'articolo 2 della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Il prospetto seguente riporta i dati relativi:

Capitolo	7102
Denominazione	Fondo nazionale per la montagna previsto dall'articolo 2 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.
Previsioni di competenza	50.000.000.000
Autorizzazioni di cassa	50.000.000.000
Somme pagate	-----
Somme rimaste da pagare	50.000.000.000
Residui al 31 dicembre	50.000.000.000
Economie	50.000.000.000

Le autorizzazioni di cassa non hanno, quindi, dato luogo ad alcun pagamento, ma si sono trasformate interamente in economie.

Altri Ministeri.

Oltre al Ministero del Bilancio sono stati presi in considerazione anche i consuntivi dei seguenti Ministeri (sempre con riferimento al 1996):

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Ministero del Tesoro;
- Ministero delle Finanze (inclusa l'Amministrazione dei Monopoli di Stato);
- Ministero di Grazia e Giustizia (inclusi gli Archivi Notarili e la Cassa delle Ammende);
- Ministero degli Affari Esteri (incluso l'Istituto Agronomico per l'Oltremare);

Nessuna di queste Amministrazioni ha nel proprio consuntivo un capitolo per finanziare interventi a favore delle zone montane.

Appendice A

Numero e denominazione dei capitoli del rendiconto 1996 della regione Campania.

Capitolo	Denominazione
Forestazione e bonifica montana	
1200	Manutenzione dei rimboschimenti, delle opere di sistemazione idraulico-forestale, della viabilità, di bonifica montana e delle altre opere pubbliche di bonifica montana.
1202	Spesa per l'ordinaria coltura e manutenzione, nonché per il potenziamento dei vivai forestali ivi comprese le spese di programmazione e progettazione.
1203	Spese per la gestione tecnica ed amministrativa, per la vigilanza, per l'ordinaria coltura, manutenzione e gli interventi di miglioramento da realizzarsi nelle foreste demaniali regionali nonché sui beni agro-silvo-pastorali acquisiti in gestione dalla regione ivi comprese le spese di programmazione e progettazione.
1204	Rimboschimenti, ricostituzione boschive, sistemazioni idraulico forestali, sviluppo del verde urbano e periurbano; opere di difesa dei boschi dagli incendi; miglioramento dei pascoli montani d'uso collettivo ed altre opere pubbliche di bonifica montana.
1218	Esecuzione in amministrazione diretta dei lavori a carico del progetto speciale 33 della Cassa per il Mezzogiorno. ⁶
1248	Attuazione degli interventi previsti nel piano regionale antincendi boschivi.
1266	Spese per l'ampliamento della proprietà regionale di beni silvo-pastorali.
1270	Spesa per l'organizzazione e la realizzazione della giornata regionale della montagna.
1276	Spesa per la gestione tecnica ed amministrativa dei tratturi (demanio armentizio) in Campania.
1280	Fondi per il sostegno della forestazione produttiva.
Finanziamenti alle Comunità Montane	
2800	Finanziamento dei piani e programmi delle Comunità Montane.
Altre poste	
Forestazione e bonifica montana	
1228	Rimboschimenti, ricostituzioni boschive ed opere connesse, protezione dei boschi contro gli incendi, viabilità forestale (fondi nazionali)
1230	Rimboschimenti, ricostituzioni boschive ed opere connesse, protezione dei boschi contro gli incendi, viabilità forestale (fondi FEOGA)
1240	Attuazione dell'asse prioritario "ambiente e forestazione" (fondi nazionali)
1242	Attuazione dell'asse prioritario "ambiente e forestazione" (fondi FEOGA)
1246	Realizzazione di laghetti collinari, di impianti per l'irrigazione di

⁶ Si tratta di interventi volti al miglioramento di alcune strade di servizio nelle foreste nella provincia di Avellino.

	soccorso, per la forestazione finalizzati alla sistemazione idrogeologica del territorio disastroso a seguito del sisma del 23 novembre 1980 e 14 febbraio 1981
1250	Contributi per opere e mezzi non previsti nel piano regionale antincendi
1262	Realizzazione di progetti di difesa dei boschi dagli incendi ai termini del regolamento CEE n.3529 del 17/11/1986

Appendice B

Numero e denominazione dei capitoli del rendiconto 1996 della regione Basilicata.

Economia Montana: Difesa Del Suolo e Dell'ambiente	
<i>capitolo</i>	<i>Denominazione</i>
1901	Spese per saggi e indagini per il programma Senise (l. 120/87)
1904	Contributi per ricostruzione e riparazione alloggi (l.120/87)
1905	Interventi di consolidamento abitati (l.120/87)
1906	Contributi per opere di urbanizzazione (l.120/87)
1908	Interventi di sistemazione urbana (l.120/87)
1912	Interventi urgenti per opere di consolidamento di abitati (l.r.29/77)
1931	Interventi della Regione per il miglioramento del patrimonio forestale (l.r. 41/78)
1936	Installazione e manutenzione stazioni idrometriche (DPR 616/77)
1940	Manutenzione e completamento delle sistemazioni idraulico-forestali (DPR 11/72)
1942	Ripristino di boschi danneggiati da fattori patogeni ed interventi di copertura vegetante a scopo di difesa idrogeologica (l. 752/86)
1944	Interventi di forestazione produttiva (l. 752/86)
1950	Contributi a comuni ed altri enti per la gestione dei patrimoni e la compilazione dei piani economici (R.D. 3267/1923)
1960	Spese per la lotta fitosanitaria e per studi e sperimentazione sulle malattie delle piante (DPR 616/77)
1961	Difesa spondale basso Basento (l. 67/88)
1970	Contributi al Comune di Lagonegro per la gestione del parco Giada (l.r. 2/92)
1990	Interventi di somma urgenza di cui al D.L. 1010/48 fondi regionali
1991	Interventi per danni al regime idraulico, alle infrastrutture, alla rete viaria ed agli edifici pubblici (l.r. 195/91)
2000	Spese per l'indennità di occupazione dei terreni compresi nei perimetri di rimboschimento (l. 264/49)
2010	Spese per semi e piantine forestali (l. 984/77 e l. 752/86)
2020	Spese per l'assistenza, consulenza e propaganda intese alla prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi (DPR 616/77)
2021	Spese per acquisto attrezzature e dotazione strumentale degli addetti all'estinzione degli incendi (DPR. 616/77)
2040	Ricerca, sperimentazione e divulgazione forestale (DPR. 15/11/72)
2050	Ricostituzione boschi distrutti o danneggiati dagli incendi (DPR. 616/77)
2070	Spese per incoraggiamento della silvicoltura (l. 752/86)
2075	Programma di interventi di manutenzione idraulica e forestale (l. 236/93)
2082	Completamento arginatura a valle confluenza Frida e altri interventi ricadenti nel bacino interregionale del Sinni (l. 183/89 e l. 253/90)
2084	Consolidamento abitato di Rotondella (l. 183/90 e l. 253/90)
2085	Completamento discarica controllata R.S.U. di Lauria ed altri interventi ricadenti nel bacino interregionali del noce (l.183/89 e l. 253/90)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

2086	Risanamento dissesto idrogeologico fossi in destra Mercure ed altri interventi ricadenti nel bacino interregionale del Lao
2087	Consolidamento dell'abitato di Acerenza e altri interventi ricadenti nel bacino interregionale del Bradano (l.183/89 e l. 253/90)
2088	Risanamento dissesto idrogeologico torrente Rosso e affluenti anche a consolidamento abitati Pietragalla e S. Giorgio di Pietragalla
2089	Consolidamento degli abitati di Matera, Grottole, Bernalda e Irsina (l.183/89 e l. 253/90)
2090	Disinquinamento bacino idrominerale del Vulture e altri interventi ricadenti nel bacino interregionale dell'Ofanto (l. 183/89 e l. 253/90)
2091	Sistemazione idraulico-forestale sottobacino fiumara di Picerno a consolidamento delle contrade Perolla e Castellana e altri interventi
2092	Sistemazione idraulica cavone località Terza Cavone e Andriace e altri interventi ricadenti nel bacino regionale del Basento e del Cavone
2093	Sistemazione idraulica Angri in località Frascarossa Gramano e altri interventi ricadenti nel bacino regionale dell'Angri
2094	Sistemazione idraulica bacino Racanello e affluenti anche a consolidamento abitati Castelsarcono, S.Chirico Raparo e S. Martino d'Angri
2095	Consolidamento abitati di Miglionico, Calciano (l.183/89 e 253/90)
2110	Spese per il miglioramento del patrimonio rustico degli enti (l.r.19/79)
2111	Spese connesse alle utilizzazioni forestali sui boschi di proprietà privata (R.D.L. 3267/23)
Economia Montana: Comunità Montane	
capitolo	denominazione
2200	Finanziamento piani zonal di sviluppo della montagna (l.1102/71)
3501	Manutenzione e completamento delle opere pubbliche di bonifica montana delle sistemazioni idraulico-forestali e rimboschimenti
3502	Interventi nel settore della forestazione (l. 752/86 e DPR. 616/77)

Altre poste

capitolo	Denominazione
1907	Opere pubbliche varie legge 120/87
1926	Interventi per ripristino danni provocati da avversità atmosferiche del gennaio 1987 nel settore idraulico
1932	Interventi della Regione per l'ampliamento del patrimonio forestale legge (41/78)
1948	contributi in conto capitale ed in c/interessi attualizzati relativi ad opere di forestazione produttiva
1962	difesa del suolo della comunità montana Alto Sauro Camastra
2204	interventi per lo sviluppo della montagna ai sensi della legge 97/94
2205	Fondo regionale per lo sviluppo delle zone montane legge 97/94
3500	spese delegate agli enti locali per la gestione, il miglioramento e l'ampliamento del patrimonio forestale regionale
3516	spese per sistemazioni idraulico agrarie ed opere infrastrutturali da erogarsi alle comunità montane ed ad altri enti locali
3560	interventi minori di valorizzazione ambientale

Appendice C

Numero e denominazione dei capitoli del rendiconto 1996 della regione Piemonte

capitolo	Denominazione
20982	Contributi a favore di Province ed altri soggetti per la realizzazione del programma operativo Italia Francia nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg.
20995	Contributi a favore di Province ed altri soggetti per la realizzazione del programma operativo Italia Svizzera nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg.
23250	Fondo regionale per la montagna.
23251	Fondo regionale per la montagna risorse statali vincolate.
23258	Erogazione di fondi per il finanziamento delle comunità montane istituito con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102.
23262	Erogazione di fondi alle comunità montane a titolo di contributo per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti.
23286	Contributi ad enti locali per la valorizzazione di aree di eccezionale pregio naturalistico mediante interventi di recupero e di sistemazione in alta valle di Susa.
23293	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota nazionale.
23294	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota regionale.
23310	Contributi in capitale a favore delle comunità montane per il miglioramento dell'infrastruttura rurale. Il miglioramento forestale. la ricomposizione fondiaria, la lotta contro l'erosione, il miglioramento delle superfici agricole, il miglioramento o la creazione di infrastrutture collettive che favoriscano l'agriturismo.

23313	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23314	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23315	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23317	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1, 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23318	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1, 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23319	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1, 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23324	Contributi ed altri oneri per la realizzazione delle misure comprese nell'asse prioritario I. adeguamento e diversificazione del settore agricolo e selvicolturale del programma 1995-1999.
23326	Contributi ed altri oneri per la realizzazione delle misure comprese nell'asse prioritario II. Difesa del territorio e tutela degli spazi naturali del programma 1994-1999.
23340	Contributi in capitale a favore di Comunità Montane per la realizzazione di infrastrutture e degli altri interventi previsti dal regolamento C.E.E. 6 maggio 1986, n. 1401.
23348	Spese per l'attuazione delle misure comprese nell'asse prioritario VII assistenza tecnica del programma 1994-1999.
23360	Contributi in conto interessi compresa la concessione delle condizioni di maggior favore nel concorso al pagamento degli interessi sui mutui contratti dall'imprenditore agricolo con gli istituti di credito autorizzati al credito agrario di miglioramento.

23370	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui fino a 30 anni a favore di coltivatori diretti e di cooperative di conduzione terreni, nonché delle cooperative costituite ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285, per la formazione, l'ampliamento e l'arrotamento delle aziende dirette coltivatrici nelle zone collinari e montane.
23395	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23396	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23430	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli a titolo principale associati, di Comuni, di Comunità Montane ed altri Enti pubblici per aiuti ad investimenti collettivi per la produzione lo stoccaggio e la distribuzione del foraggio nonché per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di pascoli ed alpeggi.
23433	Contributi in conto capitale a favore di imprenditori agricoli a titolo principale associati, di Comuni, di Comunità montane e di altri enti pubblici per aiuti ad investimenti collettivi per la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione del foraggio nonché per la costituzione, il ripristino e il miglioramento di pascoli ed alpeggi.
23440	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui fino a venti anni, a favore di imprenditori agricoli singoli, di cooperative di conduzione di terreni e di cooperative costituite ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285 per il recupero, la ristrutturazione, il risanamento, nonché per la costruzione di nuovi fabbricati ad uso abitazione.
23490	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui ventennali a favore di imprenditori agricoli singoli o associati, di associazioni e di consorzi di miglioramento fondiario per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali di acquedotti e di elettrodotti rurali.
23520	Contributi in capitale, a favore di imprenditori agricoli, singoli od associati, di associazioni o di Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, di acquedotti o di elettrodotti rurali in zone collinari e montane.

23530	Contributi in capitale, a favore di imprenditori agricoli, singoli od associati, di associazioni o di consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, d'acquedotti o di elettrodotti rurali in zone collinari e montane.
23550	Contributi per la realizzazione delle opere precisate nell'articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 352, relativa all'attuazione delle direttive del consiglio delle Comunità europee sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.

Altre poste

Capitolo	Denominazione
23263	Erogazione di fondi alle comunità montane a titolo di contributo per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti.
23292	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota nazionale.
23294	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte.
23307	Spese per l'attuazione della misura 6.1 del programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23320	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, di acquedotti e di elettrodotti rurali nonché di altre iniziative agricole silvo pastorali e forestali inserite in progetti integrati.
23350	Contributi in conto interessi compresa la concessione delle condizioni di maggior favore nel concorso al pagamento degli interessi sui mutui contratti dall'imprenditore agricolo con gli istituti di credito autorizzati al credito agrario di miglioramento. Quota del limite di impegno assegnato per gli anni 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 e successive annualità.
23400	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature fisse e mobili, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23540	Contributi di avviamento per la messa a coltura di terre incolte e contributi nelle spese di gestione a favore di cooperative costituite ai sensi e per i fini di cui all'articolo 18 della legge 1 giugno 1977, n. 285, e di cooperative di conduzione terreni.

Capitoli relativi al progetto *Comunità montane*.

Capitoli	Denominazione
23250	Fondo regionale per la montagna
23251	Fondo regionale per la montagna risorse statali vincolate.
23262	Erogazione di fondi alle comunità montane a titolo di contributo per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti.
23263	Erogazione di fondi alle comunità montane a titolo di contributo per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti.
23286	Contributi ad enti locali per la valorizzazione di aree di eccezionale pregio naturalistico mediante interventi di recupero e di sistemazione in alta valle di Susa.
23292	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota nazionale.
23293	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota nazionale.
23294	Contributi a favore di amministrazioni provinciali, altri enti pubblici ed altri soggetti ed altri oneri per l'attuazione del programma Leader II della regione Piemonte. Quota regionale.
23307	Spese per l'attuazione della misura 6.1 del programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali
23313	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23314	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23315	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1 e 4.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.

23317	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1.1. 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23318	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1.1. 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.
23319	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli, singoli o associati, di consorzi e di cooperative per la realizzazione delle misure di tipo agricolo n. 1.1.1. 1.2 e 3.1 descritte nel programma operativo per lo sviluppo delle zone rurali.

Capitoli relativi al progetto *Agricoltura di montagna*.

Capitoli.	Denominazione
20982	Contributi a favore di Province ed altri soggetti per la realizzazione del programma operativo Italia Francia nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg.
20995	Contributi a favore di Province ed altri soggetti per la realizzazione del programma operativo Italia Svizzera nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg.
23258	Erogazione di fondi per il finanziamento delle comunità montane istituito con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102.
23310	Contributi in capitale a favore delle comunità montane per il miglioramento dell'infrastruttura rurale. Il miglioramento forestale, la ricomposizione fondiaria, la lotta contro l'erosione, il miglioramento delle superfici agricole, il miglioramento o la creazione di infrastrutture collettive che favoriscano l'agriturismo.
23320	Contributi in capitale a favore di comunità montane per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, di acquedotti e di elettrodotti rurali nonché di altre iniziative agricole silvo pastorali e forestali inserite in progetti integrati.
23324	Contributi ed altri oneri per la realizzazione delle misure comprese nell'asse prioritario I. adeguamento e diversificazione del settore agricolo e selvicolturale del programma 1995-1999.

23326	Contributi ed altri oneri per la realizzazione delle misure comprese nell'asse prioritario II. Difesa del territorio e tutela degli spazi naturali del programma 1994-1999.
23340	Contributi in capitale a favore di Comunità Montane per la realizzazione di infrastrutture e degli altri interventi previsti dal regolamento C.E.E. 6 maggio 1986, n. 1401.
23348	Spese per l'attuazione delle misure comprese nell'asse prioritario VII assistenza tecnica del programma 1994-1999.
23370	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui fino a 30 anni a favore di coltivatori diretti e di cooperative di conduzione terreni, nonché delle cooperative costituite ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285, per la formazione, l'ampliamento e l'arrotondamento delle aziende dirette coltivatrici nelle zone collinari e montane.
23395	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23396	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23400	Contributi in capitale a privati per il riordino agrario, per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di alpeggi, pascoli e prati-pascoli, nonché per la realizzazione di strutture, infrastrutture ed attrezzature fisse e mobili, ivi compresi i gruppi elettrogeni.
23430	Contributi in capitale a favore di imprenditori agricoli a titolo principale associati, di Comuni, di Comunità Montane ed altri Enti pubblici per aiuti ad investimenti collettivi per la produzione lo stoccaggio e la distribuzione del foraggio nonché per la costituzione, il ripristino ed il miglioramento di pascoli ed alpeggi.
23433	Contributi in conto capitale a favore di imprenditori agricoli a titolo principale associati, di Comuni, di Comunità montane e di altri enti pubblici per aiuti ad investimenti collettivi per la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione del foraggio nonché per la costituzione, il ripristino e il miglioramento di pascoli ed alpeggi.
23440	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui fino a venti anni, a favore di imprenditori agricoli singoli, di cooperative di conduzione di terreni e di cooperative costituite ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285 per il recupero, la ristrutturazione, il risanamento, nonché per la costruzione di nuovi fabbricati ad uso abitazione.

23490	Annualità di spesa da erogare in corrispondenza a contributi negli interessi su mutui ventennali a favore di imprenditori agricoli singoli o associati, di associazioni e di consorzi di miglioramento fondiario per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali di acquedotti e di elettrodotti rurali.
23520	Contributi in capitale, a favore di imprenditori agricoli, singoli od associati, di associazioni o di Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, di acquedotti o di elettrodotti rurali in zone collinari e montane.
23530	Contributi in capitale, a favore di imprenditori agricoli, singoli od associati, di associazioni o di consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, per la realizzazione e la sistemazione di strade interpoderali e vicinali, d acquedotti o di elettrodotti rurali in zone collinari e montane.
23540	Contributi di avviamento per la messa a coltura di terre incolte e contributi nelle spese di gestione a favore di cooperative costituite ai sensi e per i fini di cui all'articolo 18 della legge 1 giugno 1977, n. 285, e di cooperative di conduzione terreni.
23550	Contributi per la realizzazione delle opere precisate nell'articolo 4 della legge 10 maggio 1976, n. 352, relativa all'attuazione delle direttive del consiglio delle Comunità europee sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.