

ONOREVOLI DEPUTATI, ONOREVOLI SENATORI

La Relazione sullo stato della Montagna 2000, in adempimento all'art. 24 della Legge 31 gennaio 1994 n. 97, ("Nuove disposizioni per le zone montane") che sottoponiamo alla vostra attenzione si caratterizza per alcuni elementi innovativi rispetto alle edizioni precedenti.

Unitamente, infatti, allo stato di attuazione delle norme contenute nella legge 97/94, vengono introdotti argomenti ed attenzioni nuove a problemi ed aspetti istituzionali e di gestione che interagiscono con le condizioni economiche e sociali della montagna.

La Relazione, ampliando in questo modo la sua missione originale, vuol costituire un luogo di accumulazione delle conoscenze sugli eventi che hanno interessato la vita delle montagne italiane rispondendo all'obiettivo di circolazione dell'informazione che deve caratterizzare in modo incisivo l'Amministrazione pubblica.

Per la prima volta si è posto l'accento sulla ricerca e la formazione con la fattiva collaborazione della Conferenza dei Rettori delle Università italiane e del Consiglio Nazionale delle Ricerche e, in tale ambito, prezioso potrà essere lo sviluppo delle attività di monitoraggio e di valutazione delle ricerche sulle aree montane da parte dell'Istituto Nazionale di Ricerca sulla Montagna.

Altrettanto importante è stata la collaborazione dell'Istituto di Economia Agraria che ha consentito di affrontare le tematiche dello sviluppo rurale direttamente collegate al potenziamento delle risorse in area montana.

Va altresì riconosciuto l'apporto dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente nella presentazione di alcune significative iniziative di monitoraggio delle risorse naturali della montagna.

Il rinnovato Osservatorio sulla montagna, istituito presso la Presidenza del Consiglio, nel rivedere l'assetto legislativo della legge 97/94 potrà costituire un importante punto di raccordo tra azioni a tutela dei redditi e delle opportunità per le popolazioni residenti in aree montane e quelle a favore di una politica preventiva di tutela ambientale.

La Relazione dà conto della politica finanziaria adottata dal Governo sia in sede di Finanziaria 2000 (rifinanziamento del Fondo Montagna per 100 miliardi di lire al quale vanno aggiunti i 103 miliardi dell'anno 1996, solo oggi resi disponibili) sia attraverso l'autorizzazione ad assumere limiti di impegno quindicennali recata dalla legge 144/99 (per un ammontare di 20 miliardi per il 2000 e 10 miliardi del 2001).

In sede attuativa si segnala la particolare attenzione posta ad un proficuo uso delle risorse ex lege 144/99: il D.M. 28 gennaio 2000 ha fissato le modalità di riparto dei fondi

privilegiando le Comunità montane che si dotano di piani di sviluppo (su questo fronte si registrano ancora oggi notevoli ritardi) e che individueranno interventi coerenti con gli obiettivi di piano. Una sorta di premialità è stata introdotta a favore di quelle Comunità montane che presenteranno al Comitato tecnico per la Montagna (CTIM) — che ha elaborato i criteri di valutazione — progetti integrati, capaci di attrarre ulteriori risorse pubblico/private e con ampie ricadute occupazionali e ambientali.

In tale contesto più diretto diviene il ruolo delle Regioni chiamate in causa per la valutazione dei progetti delle Comunità montane in ambito locale (a tale livello è stato destinato il 65% delle risorse e anche in questo caso si assiste a ritardi nell'elaborazione dei criteri) e alle quali la stessa legge 144/99 affida la selezione degli interventi di metanizzazione nei comuni montani non ancora metanizzati.

Alcune Regioni hanno risposto alla accresciuta esigenza di porre un'attenzione particolare alle risorse "Montagna", introducendo con la nuova legislatura specifici Assessorati. Alle innovazioni istituzionali dovrà però corrispondere una capacità di azione coordinata con gli altri enti locali, se si vorrà concretamente operare per migliorare le condizioni di vita in aree montane, accrescendo così quella possibilità di manutenzione e difesa del territorio che tanto contribuisce a ridurre i pericoli di eventi traumatici o per lo meno a contenerne gli effetti devastanti.

Nella parte conclusiva della Relazione sono riportate alcune esperienze di "buone pratiche" o comunque di azioni finalizzate ad una valorizzazione delle montagne che sia compatibile con le questioni della sostenibilità. E' un esempio di tematismi che ci si augura di ampliare nelle prossime edizioni della Relazione.

La stessa dà conto di eventi ed attività che hanno avuto luogo nel corso del 1999 e nel primo semestre del 2000 che ne costituiscono l'orizzonte temporale di riferimento.

Parte 1

Le politiche generali di sviluppo della montagna

CAP. 1 - L'ambito internazionale

1.1 VERSO L'ANNO INTERNAZIONALE DELLE MONTAGNE

Negli anni più recenti si è andata lentamente affermando un'attenzione alle problematiche della montagna che trova espressione in alcune sedi istituzionali di dibattito, in alcune convenzioni internazionali, in iniziative celebrative volte a fare il punto sulle politiche in atto nei vari Paesi.

La celebrazione dell'Anno internazionale delle montagne, proclamato per il 2002 dalle Nazioni Unite, costituisce uno di tali eventi, senza dubbio quello di maggior rilievo a breve termine.

Il 1999 è stato contraddistinto dalle attività preparatorie di un Forum alpino da tenere nella seconda metà del 2000 e che segue i primi tre appuntamenti, ospitati in Svizzera, Francia e Germania. Grazie all'impegno dell'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica per la Montagna (INRM), del Comitato Ev-K2-CNR e del Comitato Scientifico Internazionale di Ricerca Alpina, il "Forum Alpino" si svolgerà in Italia. L'incontro è concepito come una piattaforma di discussioni il cui scopo principale è incoraggiare gli scambi di conoscenze fra i ricercatori dei paesi alpini operanti anche in discipline diverse, quali per esempio la medicina, la politica, l'economia, al fine di promuovere una collaborazione più efficace fra gli uomini di scienza e gli operatori socio-economici, per un più equilibrato sviluppo delle comunità alpine. I temi di approfondimento, introdotti da interventi scientifici e completati e approfonditi nei seminari, saranno principalmente due, discussi intensamente nell'ambito della Convenzione Alpina: i trasporti e la cultura. Particolare rilievo assumerà inoltre, per la prima volta nell'ambito di un dibattito scientifico, il tema della salute dell'uomo in ambiente montano.

Sempre in vista del 2002, il Gruppo "Amici della Montagna" del Parlamento e il Comitato Ev-K2-CNR hanno promosso, a partire dall'inizio del 1999, una serie di iniziative con lo scopo di sensibilizzare la comunità scientifica nazionale ed il mondo politico all'importanza dell'ambiente e delle popolazioni di montagna, nell'attuale quadro di globalizzazioni dell'economia, della politica e della cultura.

L'occasione è eccezionale proprio perché esprime la volontà, non solo da parte degli organismi che si occupano di montagna, ma anche da parte delle

maggiori organizzazioni rappresentanti la comunità umana, tra le quali occorre annoverare in primo luogo la FAO e l'ONU, di catalizzare programmi e capacità tecnologiche, scientifiche e antropologiche, attorno ad un programma organico di rilevante spessore culturale, che vede come protagonista la montagna.

Oltre all'INRM, le principali istituzioni internazionali che si occupano di montagna (ICIMOD, Mountain Institute, CIPA e altre), stanno predisponendosi per attivare iniziative che portino la montagna al centro dell'attenzione.

Per il nostro paese si è costituito inoltre il Comitato Italiano per il 2002 - Anno internazionale delle montagne coordinato dal Comitato Ev-K2-CNR, accreditato ufficialmente alla FAO dalla Rappresentanza diplomatica permanente d'Italia presso l'ONU, con lo scopo di sostenere e promuovere, a livello nazionale e internazionale, tutte le iniziative necessarie a realizzare gli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite per la celebrazione del 2002. Il Comitato, tra i cui soci fondatori figurano il Gruppo "Amici della Montagna" del Parlamento italiano, la Fondazione Courmayeur, l'UNCEN, il Comitato Ev-K2-CNR, il Festival Internazionale Film della Montagna e dell'Esplorazione "Città di Trento", la Fondazione Giovanni Angelini - Centro studi sulla Montagna e il Museo Nazionale della Montagna "Duca degli Abruzzi"- Club Alpino Italiano - Sezione di Torino, presieduto dall'On. Luciano Caveri, ha già presentato i progetti puntuali in vista del 2002, progetti che risultano essere di eccezionale valore scientifico e culturale. Tra questi trova spazio l'High Summit 2002, la videoconferenza internazionale che unirà le popolazioni che vivono ai piedi delle più alte montagne dei continenti terrestri in un confronto diretto con le maggiori organizzazioni rappresentanti la comunità umana come l'ONU e la FAO.

All'interno di progetti nazionali troveranno poi spazio progetti di ristrutturazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, iniziative inerenti la sfera della comunicazione, tra cui figurano progetti editoriali, multidisciplinari con trasmissioni RAI, mostre e rassegne sull'argomento.

Lo scopo è, in conclusione, quello di aggregare e predisporre, insieme alle istituzioni e organizzazioni italiane e internazionali che si occupano di montagna, iniziative e attività che, in accordo con i propositi dell'ONU, mirino ad accrescere la consapevolezza e la conoscenza degli ecosistemi montani e delle loro dinamiche, nonché a difendere e promuovere il patrimonio culturale e sociale degli abitanti di montagna.

1.2 IL FORUM MONDIALE DELLA MONTAGNA

Tra le iniziative di preparazione all'Anno internazionale delle montagne decretato dalle Nazioni Unite per il 2002, l'Associazione francese degli Eletti

della Montagna (ANEM) ha organizzato, in collaborazione con la città di Chambéry e con il contributo di Enti ed organizzazioni francesi ed internazionali, il primo Forum Mondiale della Montagna.

Alla manifestazione, che si è svolta dal 5 al 9 giugno scorso a Chambéry, hanno partecipato delegati di 70 Paesi, con una massiccia presenza extra-europea, che hanno dato vita ad interessanti dibattiti sia nei gruppi tematici di lavoro che nelle sedute plenarie.

Di particolare interesse per i rappresentanti dei Paesi dell'Unione Europea la seduta dedicata all'incontro con i funzionari delle Direzioni Generali della Commissione Europea nella quale, tuttavia, a valle dei dibattiti, non sono emerse prospettive soddisfacenti circa l'attenzione specifica della Commissione nei confronti delle regioni di montagna.

Nel corso della seduta conclusiva gli organizzatori del Forum hanno presentato un progetto di "Carta mondiale delle popolazioni di montagna". Il documento, destinato ad arricchirsi ulteriormente con i contributi emendativi che perverranno agli organizzatori del Forum, ipotizza la creazione di una organizzazione internazionale delle popolazioni di montagna che dovrà accogliere tutte le collettività locali, associazioni, gruppi di popolazioni o comunità che hanno un carattere rappresentativo e nelle quali le popolazioni di montagna si riconoscano e allo stesso tempo riconoscano loro di agire legittimamente in loro nome. Questa organizzazione — secondo la proposta — dovrà operare senza esclusività con tutte le forze vive che aderiranno agli obiettivi della "Carta" con grande rispetto per i loro rispettivi ruoli non essendovi l'obiettivo di costituire un raggruppamento bensì quello di rafforzare ciascuno nel proprio impegno.

Per finanziare l'operazione si ipotizza, a latere, la creazione di una Fondazione capace di raccogliere finanziamenti importanti anche per consentire il rafforzamento della cooperazione tra le regioni di montagna e la realizzazione di partenariati concreti.

1.3 LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI PER LA MONTAGNA: STATO E PROSPETTIVE

1.3.1 La Convenzione per la protezione delle Alpi

Nel 1999 è stata sottoscritta anche dall'Italia la Convenzione per la protezione delle Alpi. Si tratta, come è noto, di una convenzione-quadro che definisce una serie di impegni generali relativi alla salvaguardia ed alla protezione dell'ecosistema alpino al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile dell'insieme

della catena alpina. Il documento in realtà non rappresenta che un quadro generale nel quale devono inserirsi in modo adeguato le politiche che i Paesi contraenti realizzano nelle zone alpine.

Sottoscritta dai Governi dei Paesi alpini nel novembre 1991, la Convenzione è stata ratificata nel 1994 da Austria, Germania e Lichtenstein, nel 1995 da Francia e Slovenia, nel 1996 dall'Unione Europea, nel 1998 dalla Svizzera e nel 1999 dall'Italia e dal Principato di Monaco.

La Convenzione è completata da sette Protocolli⁽¹⁾ già adottati e da un ottavo⁽²⁾ che sarà presentato per l'adozione alla prossima "Conferenza alpina" (Conferenza dei Ministri dell'Ambiente dei Paesi Alpini) che si svolgerà a Lucerna a fine ottobre; in tale occasione l'Italia ne assumerà la presidenza per il prossimo biennio.

Più complessa la procedura di sottoscrizione e ratifica dei Protocolli che sono i reali strumenti operativi della Convenzione; essi vengono adottati in sede tecnica dal Comitato Tecnico Permanente che supporta la Conferenza alpina, quindi sottoscritti dai Governi e successivamente sottoposti a ratifica dai Parlamenti nazionali. Questa procedura, in passato, considerevolmente rallentata, in particolare dall'Austria, per forti divergenze circa il Protocollo trasporti, sarà rilanciata in quanto gli accordi di compromesso recentemente intervenuti consentiranno di sottoporre alla firma il Protocollo trasporti in occasione della prossima Conferenza alpina di Lucerna.

Con la legge n. 403 del 14 ottobre 1999 il Parlamento italiano ha provveduto alla ratifica della Convenzione, affidandone l'attuazione al Ministero dell'Ambiente d'intesa con gli altri Ministri interessati e costituendo la Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Il Governo italiano ha sottoscritto (a fine 1999) i Protocolli relativi ai temi Protezione della natura e tutela del paesaggio, Agricoltura di montagna, Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile e Foreste montane.

Indipendentemente dalla complessità delle procedure e degli accordi tra le Parti interessate, che a quasi dieci anni dalla firma non ne consentono ad oggi l'effettiva attuazione, va osservato che la Convenzione interviene in un ambiente giuridico già largamente attento ai principi che essa enfatizza e sviluppa. Le legislazioni nazionali e regionali infatti tendono ad assicurare la protezione delle

¹ Protocollo sulla pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, Protocollo sul turismo, Protocollo sulla protezione della natura e tutela del paesaggio, Protocollo sull'agricoltura di montagna, Protocollo sulle foreste montane, Protocollo sulla difesa del suolo, Protocollo sull'energia. Per un aggiornamento della situazione relativa ai Protocolli si può consultare l'indirizzo Internet: <http://www.cipra.org>.

² Protocollo sui trasporti

acque, dell'aria, dei paesaggi sino ad introdurre alcuni limiti alla circolazione di veicoli particolari. In tal senso, nel sottolineare il ruolo delle foreste nella protezione della montagna, la Convenzione riprende e propone disposizioni e misure che figurano nei codici forestali.

Al di là degli specifici aspetti normativi va ancora osservato come la Convenzione intenda basare la sua azione e la sua continuità su strutture permanenti quali la Conferenza alpina, il Comitato Permanente ed il Sistema di Osservazione Internazionale delle Alpi (SOIA), cui viene affidato il potere di sorveglianza sull'attuazione della Convenzione e dei Protocolli, strutture alle quali le parti contraenti s'impegnano a trasmettere le informazioni sulle misure realizzate per l'attuazione degli obblighi assunti.

Se dalla Conferenza alpina di Lucerna scaturirà l'adozione dell'ultimo contrastato Protocollo, la presidenza italiana nel prossimo biennio potrà probabilmente rappresentare l'effettivo decollo operativo della Convenzione. Al livello nazionale la struttura istituzionale posta in essere con la legge di ratifica potrà assicurare, sulla base della collaborazione tra lo Stato e le Regioni — titolari del potere legislativo sulla quasi totalità degli impegni convenzionali — il rispetto degli obblighi assunti.

1.3.2 La Convenzione-quadro europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa

Nel corso del 1999 è proseguito il lavoro preparatorio per la sottoscrizione della Convenzione Quadro europea delle regioni di montagna. La stessa discende dalla "Carta europea delle regioni di montagna" ove si prevedeva che le Parti adottassero misure giuridiche, amministrative, fiscali, economiche e finanziarie ed avviassero politiche settoriali in specifici settori di particolare interesse per la montagna.

Tale lavoro preparatorio è risultato piuttosto complesso a causa dell'eccessiva rigidità delle indicazioni di dettaglio contenute nella Carta, che potrebbe costituire una remora alla sottoscrizione da parte di alcuni Stati.

In molti Paesi dell'Europa occidentale da tempo sono in atto politiche di sostegno all'economia montana, alla tutela ambientale e culturale per cui la sottoscrizione e la ratifica in veste convenzionale della Carta sanzionerebbero scelte e posizioni di governo consolidate. Non ovunque, però, in Europa i problemi degli abitanti e dei territori di montagna sono avviati a soluzione come ricordato nel documento conclusivo della "Consultazione europea intergovernamentale per lo sviluppo sostenibile della montagna" sottoscritto dai rappresentanti di venti Governi ove si afferma: Le montagne europee forniscono

risorse vitali per tutto il continente. Attualmente la prospettiva delle regioni di montagna non è garantita. Un equilibrio tra sviluppo economico e salvaguardia dell'ambiente è una esigenza urgente ponendo l'uomo al centro dello sviluppo e prendendo in considerazione:

- le culture e le tradizioni delle popolazioni di montagna;
- la fragilità dell'ambiente e l'importanza degli ecosistemi montani;
- le diverse opportunità ed esigenze delle zone di montagna.

Le possibili esitazioni rispetto alla sottoscrizione del testo originale hanno consigliato il rappresentante dell'Assemblea Nazionale francese Jean Briane ed il Presidente della Regione Autonoma della Valle d'Aosta Dino Vierin, relatori sull'argomento rispettivamente all'Assemblea Parlamentare ed al Congresso dei Poteri Regionali e Locali, di addivenire ad un perfezionamento del testo consistente in una sua trasformazione sotto forma di Convenzione-quadro che quindi è denominata: "Progetto di Convenzione-Quadro Europea delle Regioni di Montagna"

La Convenzione-Quadro identifica i suoi obiettivi nell'esigenza di:

- individuazione da ciascuna parte contraente di una politica specifica ed integrata di sviluppo, di pianificazione di gestione e di protezione delle regioni di montagna e la realizzazione di questa politica attraverso tutti i mezzi appropriati;
- attuazione di accordi internazionali bilaterali o multilaterali concernenti spazi orografici omogenei presentanti un carattere transfrontaliero.

Il Progetto di Convenzione impegna le Parti contraenti a adottare strumenti adeguati di sviluppo e di protezione rappresentati da piani e programmi da realizzarsi ai livelli territoriali più appropriati e a adattare e rafforzare l'efficacia delle diverse politiche settoriali già in vigore ispirandosi agli orientamenti che figurano nell'Allegato al testo della Convenzione.

Gli orientamenti contenuti nell'Allegato costituiscono, pertanto, il sostanziale elemento di novità che rende meno cogente nel dettaglio l'impegno delle Parti contraenti pur costituendo una precisa indicazione operativa.

Relativamente alle misure economiche e finanziarie nell'Allegato si propone che lo stesso prenda la forma di aiuti diretti, di incentivi fiscali, o in alternativa, di remunerazione per le prestazioni effettuate per la protezione e la gestione dell'ambiente o della prevenzione dei rischi naturali. Propone altresì l'attuazione di contributi atti a compensare handicap naturali o vincoli ecologici, oltre che sistemi di perequazione fiscale in favore delle zone maggiormente disagiate.