

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. XCV**  
**n. 2**

## RELAZIONE

SULLO STATO DELLA MONTAGNA

**(1997)**

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

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

**(CIAMPI)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 29 settembre 1997**  
—————



## Sintesi

*Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il terzo capitolo tratta:

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

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

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

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

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

## INDICE

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

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

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

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

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

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



## Capitolo I - Stato di attuazione della legge

### 1.1. Amministrazioni centrali

L'analisi dettagliata dell'articolato della Legge n. 97/94 è stata svolta nella Relazione sullo stato della montagna del 1995, alla quale si rimanda. In questa sede vengono trattati solo gli articoli relativamente ai quali sono stati effettuati interventi attuativi o sono state evidenziate problematiche attuative.

Il CIPE ha approvato, con delibera del 20/12/96, il Piano di riparto tra le Regioni del Fondo nazionale per la montagna per l'anno 1996, per un importo pari a 300 miliardi di lire (G.U. 30/5/97).

Il Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM) il 2 luglio 1997 ha approvato i criteri di riparto dei 150 miliardi relativi al Fondo nazionale per la montagna 1997. Il Ministro del Bilancio, di concerto con il Ministro per le Politiche Agricole, proporrà detto riparto al CIPE previa acquisizione del parere favorevole da parte della Conferenza Stato- Regioni.

Le risorse già ripartite relative all'anno 1995 (50 mld) e all'anno 1996 (300 mld) non sono ancora nelle disponibilità delle Regioni e delle Comunità montane in presenza di procedure attuative complesse sia per l'attivazione dei mutui sia per la deroga al blocco degli impegni.

#### ART. 10 - AUTOPRODUZIONE E BENEFICI IN CAMPO ENERGETICO

La politica di agevolazione si articola su: esenzione dall'imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica prodotta in loco con piccoli impianti (comma 1); facoltà di poter disporre la concessione di una riduzione del sovrapprezzo termico sui consumi domestici e relativi ad attività produttive (comma 2); contributi da parte degli enti locali per gli allacciamenti telefonici e il potenziamento di linee elettriche per case sparse e piccoli agglomerati.

Il Ministero delle Finanze con riferimento al comma 1 non ha previsto alcun provvedimento attuativo, anche in mancanza di una copertura finanziaria della norma.

Il Ministero dell'Industria ritiene necessaria una modifica legislativa per dare copertura finanziaria alle eventuali agevolazioni e per specificare il concetto di disagio ambientale in modo univoco, restrittivo e di facile applicazione, onde evitare che agevolazioni vengano fornite anche ad "aree forti" della montagna. Fa presente inoltre che la competenza in materia di tariffe elettriche è stata trasferita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, mentre la Legge individua nel CIP, (soppresso peraltro nel 1994) l'organismo competente.

## ART. 13 - INTERVENTI PER LO SVILUPPO DI ATTIVITÀ PRODUTTIVE

La norma propone una maggiore attenzione alle aree depresse montane nei settori a maggiore redditività anche sociale (modifica dell'art. 1, comma 2. del DL n. 415 del 22/10/92, convertito dalla L. n. 488 del 19/12/92), tale da influire sulla gradazione dei livelli di intervento, sull'estensione alle aree montane (comuni montani con meno di 5000 ab.) delle misure per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, sull'agevolazione delle operazioni di acquisto di terreni proposte da giovani e da cooperative di giovani residenti in comuni montani.

Il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato rende noto che la graduazione dei livelli di agevolazione della Legge n. 488/92 è stata stabilita in sede comunitaria (decisione della Commissione Europea in data 1/3/95). Un'eventuale articolazione dell'intensità dell'aiuto che si basi sulla particolare condizione delle aree montane (quale quella disposta nel 1° comma di detto articolo della Legge 97) non si conformerebbe alla decisione UE, e la sua possibilità deve essere considerata preclusa.

La decisione comunitaria riguarda l'individuazione delle aree e la graduazione degli aiuti nelle diverse aree obiettivo; nell'ambito di tali aree appare tuttavia possibile una diversa gradazione delle agevolazioni che incentivi maggiormente i territori montani nel rispetto ovviamente dei massimali d'aiuto comunitari. In occasione della revisione dei fondi strutturali potranno essere assunte iniziative per una maggiore attenzione dell'U.E. alle aree montane dove potrebbero essere concentrati quegli interventi locali in materia di sviluppo e occupazione per i quali la Commissione ha attualmente vivo interesse.

## ART. 14 - DECENTRAMENTO DI ATTIVITÀ E SERVIZI

La norma che dispone il CIPE e le Regioni emanino direttive di indirizzo tese a decentrare nelle aree montane attività e servizi dei quali non è indispensabile la presenza nelle aree metropolitane incontrato considerevoli difficoltà di attuazione in quanto non tiene conto dei costi diretti ed indiretti legati al decentramento. Il CTIM reputa necessario un concreto coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati all'attuazione dell'art. 14, cioè:

- le Regioni
- le Amministrazioni interessate (Presidenza del Consiglio, Ministero dei Beni culturali ed ambientali, Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, ecc.)
- gli Enti nazionali (CNR, ENEA, CONI, ecc.)

## ART. 15 - TUTELA DEI PRODOTTI TIPICI

La possibilità di designare con la menzione aggiuntiva "prodotto della montagna italiana" le produzioni agroalimentari originate dai territori situati nei comuni montani è sancita dalla Legge 31 gennaio 1994, n. 97 - Nuove disposizioni per le zone montane.

Per garantire la protezione ai prodotti derivanti dalle predette zone svantaggiate, questo Ministero aveva opportunamente fatto inserire nel dispositivo legislativo, all'art. 15, la condizione che tali prodotti, per fregiarsi della menzione aggiuntiva, fossero già protetti con la "Denominazione di Origine" o "Indicazione Geografica Protetta" ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92.

In questo ambito occorre rilevare che, malgrado il suddetto regolamento sia entrato in funzione sin dal 1994, l'effettiva tutela delle Denominazioni presentate ai sensi dell'art. 17 del medesimo si sia realizzata molto più tardi o, in casi, sia ancora in itinere.

Peraltro occorre rilevare che collateralmente in sede U.E. il problema delle protezione giuridica delle Denominazioni e la correlata armonizzazione delle Legislazioni nazionali relative all'utilizzazione della menzione "montagna", è stato posto, con una domanda di pronuncia pregiudiziale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee dalla Corte di Cassazione francese. Prima di procedere alla formalizzazione di ogni altra iniziativa si è, pertanto, ritenuto opportuno attendere l'esito della vicenda.

La corte di Giustizia si è pronunciata il 7 maggio u.s. (mentre la relativa decisione stata notificata il 1° luglio successivo) ed ha specificato che il Reg. 2081/92 non si oppone ad una regolamentazione nazionale che fissi le condizioni di utilizzazione della denominazione "montagna", ma ha altresì ribadito che l'articolo 30 del Trattato che istituisce la Comunità si oppone alla applicazione di una regolamentazione nazionale che riservi l'utilizzazione della denominazione "montagna" ai soli prodotti "fabbricati" sul territorio nazionale ed elaborati con l'utilizzo di materie prime nazionali.

Tutto ciò premesso appare evidente che allo stato attuale vi sono tutti gli elementi necessari affinché possa essere emanato il Decreto che fissa i criteri e le modalità per l'iscrizione all'albo e per l'uso della menzione aggiuntiva "prodotto nella montagna italiana", ma occorre operare con la dovuta cautela per evitare che il pronunciamento della Corte di Giustizia, già espresso nei confronti di una legge nazionale francese, possa applicarsi anche alla situazione italiana: Ed in tal senso sta operando il Ministero per le Politiche Agricole.

#### Art. 16 - AGEVOLAZIONI PER I PICCOLI IMPRENDITORI COMMERCIALI

Questo articolo dà la facoltà agli uffici dell'amministrazione finanziaria di stipulare un concordato con aziende commerciali, purché ubicate in comuni montani con meno di 1.000 abitanti o centri abitati con meno di 500 abitanti ricompresi in altri comuni montani ed individuati dalle regioni, con giro d'affari inferiore a 60 milioni. Il concordato esonera le aziende suddette dalla tenuta di ogni documentazione contabile e certificazione fiscale.

Il Ministero delle Finanze ritiene necessaria una modifica legislativa che stabilisca i criteri; risulta infatti estremamente difficile individuare sia i criteri obiettivi per l'ammissione o meno al concordato degli imprenditori commerciali che operano nei comuni montani, sia i criteri per la determinazione del reddito oggetto di concordato.

Le difficoltà applicative della norma dell'art. 16 hanno portato ad un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, d'intesa con l'UNCCEM, di proposta di modifica del 1° comma dell'articolo 16, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni il 3 ottobre 1996. Tale proposta è stata inserita anche in uno schema di DDL di modifica della Legge 97/94 elaborato dal Ministero per le Politiche Agricole, mentre il nuovo articolo è oggetto di verifica da parte del Ministero delle Finanze attraverso i suoi uffici tecnici competenti (Direzione centrale per l'accertamento e la programmazione e Direzione centrale Affari Giudiziari e contenzioso tributario).

#### ART. 18 - ASSUNZIONI A TEMPO PARZIALE

Questo articolo consente l'assunzione di coltivatori diretti residenti nei comuni montani, iscritti allo

SCAU, da parte di imprese e datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani, in deroga alle norme sul collocamento della manodopera, senza oneri previdenziali con contratto a tempo parziale o in forma stagionale.

Il Ministero del Lavoro comunica di aver fornito chiarimenti sull'interpretazione delle norme in esame, specificamente sulle modalità di assunzione dei coltivatori diretti e sull'obbligo della riserva a favore delle cosiddette "fasce deboli" previsto dall'art. 25 comma 1 della Legge n. 223 del 23/7/91.

In particolare il Ministero ritiene che il 1° comma dell'art. 18 introduca la possibilità dell'assunzione diretta, limitatamente ai coltivatori diretti da assumersi a tempo parziale da parte di imprese e datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani, ed ha fornito ai dipendenti uffici che ne abbiano fatto richiesta indicazioni operative in proposito.

Risultano diverse incertezze interpretative in parte risolte in parte da risolvere.

a) la legge 513/95 modificando l'art. 18 della 97/94 ha tolto la limitazione che i coltivatori diretti da assumere dovevano essere residenti negli stessi comuni sede dell'impresa. E' quindi possibile l'assunzione di coltivatori diretti residenti in comuni montani diversi da quelli ove hanno sede le imprese.

b) con DPR 11 luglio 1995 n. 378 viene riconosciuto il carattere stagionale anche alle attività svolte da aziende turistiche (con attività non inferiori a 70 giorni continuativi o a 120 giorni non continuativi). Tali attività turistiche (ad esempio impianti destinati ad attività sciistiche) possono attualmente avvalersi a pieno titolo delle agevolazioni previdenziali per le assunzioni previste dall'art. 18 della 97 per le zone montane, così come anche chiarito dalla circolare ministeriale 148/95 che fa esplicito riferimento al D.P.R. 378/95.

Rimane il problema delle sanzioni applicate dall'INPS per il periodo precedente all'entrata in vigore del DPR 378.

Si intende superare anche questa discordanza o tramite una sanatoria o con una modifica legislativa sul cui testo si sta lavorando.

Nel contempo sarebbe necessario fare una quantificazione sui mancati introiti dell'INPS.

#### ART. 20 E 21 - SCUOLA DELL'OBBLIGO

L'art. 20 prevede che per realizzare un equilibrato sviluppo territoriale della offerta di scuola materna e dell'obbligo nei comuni montani lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono adottare accordi di programma.

L'art. 21 prevede la costituzione di istituti comprensivi di scuola materna elementare e secondaria di primo grado nei comuni montani con meno di 5000 abitanti

#### Art. 20

Circa l'attuazione dell'art. 20 della Legge n. 97/1994 (accordi di programma), in questi due anni ci sono state varie iniziative locali e almeno due tentativi di addivenire alla redazione di un documento

di carattere nazionale.

Attualmente, si sta lavorando in queste direzioni:

1) adozione di un documento d'intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Bilancio-Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna, Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Ministero dell'Ambiente, C.N.E.L. e Ministero per le Politiche Agricole);

2) il M.P.I. sta lavorando per l'adozione di accordi di programma veri e propri, impegnativi per le parti contraenti, allo scopo di garantire la presenza e lo sviluppo qualitativo della scuola nelle aree montane come presidio contro la desertificazione culturale dei territori montani e per la ripresa della vita sociale e il sostegno alle microeconomie delle aree montane povere.

Queste due iniziative dovrebbero arrivare a conclusione entro alcuni mesi.

Nel frattempo, varie Regioni si sono mosse nella stessa direzione e le loro iniziative saranno incorporate negli accordi nazionali.

#### Art. 21

Rispetto all'anno scolastico 1995/96 gli Istituti Comprensivi nelle aree montane hanno avuto un notevole incremento quantitativo e qualitativo.

Dal punto di vista quantitativo, sono passati da n. 130 a n. 219.

Sul piano qualitativo, è notevole il fatto che il modello 'Istituto comprensivo', originariamente nato solo per i comuni montani al di sotto dei 5.000 abitanti, si sia diffuso anche in aree non montane, e perfino in aree urbane e metropolitane, da principio attraverso una sperimentazione 'ad hoc' e, infine, con una norma che legittima tali Istituti per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e, nelle grandi aree urbane, nei quartieri cosiddetti 'a rischio'.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha deciso, in ogni caso, di non considerare gli Istituti comprensivi montani alla pari di tutti gli altri ma di continuare, con i suoi interventi mirati, a sostenere gli Istituti in aree montane perché la tradizione positivamente avviata continui, e anzi si rafforzi, per il miglioramento della qualità della scuola e della qualità della vita della popolazione montana.

#### ART. 23 - DEROGHE IN MATERIA DEI TRASPORTI

Questo articolo prevede, per i comuni con meno di 5000 ab. ed i centri con meno di 500 ab. compresi in comuni montani, la possibilità, previa autorizzazione regionale, di organizzare e gestire in proprio il trasporto di persone e merci di prima necessità.

Il Ministero dei Trasporti richiama l'attenzione sul Decreto Ministeriale del 18/12/95 (pubblicato nella G.U. n° 301 del 28/12/95) con il quale vengono emanate direttive e criteri che consentono la piena attuazione dell'art. 23 della Legge n. 97 stabilendo deroghe in materia di servizi di trasporto per le zone montane.

Il menzionato decreto ministeriale stabilisce che è possibile il rilascio della carta di circolazione ai comuni montani per autobus e veicoli destinati al trasporto di persone anche per tutte le necessità di

trasporto individuate nel regolamento approvato dal Consiglio comunale e di cui sia stata autorizzata l'organizzazione e la gestione da parte della Regione competente.

Il decreto stabilisce anche che nei comuni e nei centri abitati previsti dall'art. 23 della Legge 97/94 è consentita la distrazione senza limitazioni degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa in deroga a quanto previsto dal D.M. del 4/7/94.

Da ultimo con D.M. 31 gennaio 1997 è stato rideterminata l'intera normativa del trasporto scolastico e in particolare all'art.1 lettera c) si dispone che il trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo può essere effettuato anche con autovetture immatricolate in uso di terzi da parte di soggetti muniti di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente.

#### ART. 24 - INFORMATICA E TELEMATICA

Questo articolo prevede la realizzazione di reti informatiche che consentano alle Comunità montane di fungere da sportelli dei cittadini per superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture ed i servizi territoriali delle aree montane, ed incarica il Ministero delle Politiche Agricole, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, di istituire i relativi collegamenti.

Il Ministero per le Politiche Agricole ha destinato una quota degli stanziamenti disponibili per il 1994 ai sensi dell'art. 25 della Legge 97/94, pari a 19,5 miliardi, all'avvio della realizzazione del Sistema Informativo della Montagna (SIM) nelle prime quattro regioni (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Abruzzo e Basilicata).

Successivamente altre regioni (Liguria, Piemonte, Toscana ecc.) hanno formalizzato al Ministero l'interesse ad estendere al proprio territorio i servizi previsti dal SIM.

In considerazione dell'importanza strategica a favore delle aree montane, l'attuazione del Sistema Informativo della Montagna è stata ufficialmente inserita nel Programma di Governo per gli interventi nel settore agricolo, presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio in carica.

La durata dell'iter di approvazione del progetto iniziale ha consentito che la firma del contratto con la FINSEL avvenisse solo il 30/12/1996. Le prime attività realizzative, attualmente in corso, prevedono la definizione dei modelli di servizio e dei relativi prototipi, riferiti ad alcuni servizi giudicati critici per rilevanza e complessità (tra cui lo sportello unico autorizzativo nei parchi), per la successiva convalida entro il mese di Novembre 1997 da parte dell'AIPA e dell'UNCCEM.

La realizzazione dei servizi avverrà entro il 31 dicembre 1998.

Per ulteriori informazioni sugli obiettivi e sullo stato di avanzamento dell'iniziativa si rimanda alla relazione riportata più avanti.

### 1.2. Regioni e Province autonome

L'applicazione della legge sulla montagna continua ad essere differenziata nelle singole Regioni.

Il quadro sinottico riportato nella relazione (che aggiorna quello del '96) costituisce un utile strumento conoscitivo per seguire le iniziative legislative e amministrative attuate dalle Regioni in

applicazione della legge 97/94.

Vengono inoltre incluse schede particolareggiate sullo stato di attuazione della legge 97/94 inviateci dalle Regioni Emilia Romagna, Marche e Toscana, che permettono, anche se limitatamente a tre Regioni, di conoscere quali politiche della montagna stanno a valle delle iniziative legislative.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, che secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge 97/94 sono escluse dal Fondo nazionale montagna, sollecitano in varie sedi l'inclusione per gli anni futuri nelle ripartizioni di tali fondi.

Si riportano inoltre le schede relative agli interventi a favore della montagna promosse nei rispettivi territori cofinanziati dai fondi strutturali europei (aree ob. 1,2 e 5b) limitatamente alle Regioni Val d'Aosta, Liguria Toscana, e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1. QUADRO SINOTTICO DELLE INIZIATIVE REGIONALI PER LA MONTAGNA<sup>1</sup>

REGIONE	ORGANIZZAZIONE DELLE COMPETENZE	LEGGE 142/90 Art. 61 - Riordino delle Comunità Montane	LEGGI 97/94 Art. 2 - Istituzione del Fondo regionale per la montagna	ALTRI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI
ABRUZZO	Settore Enti Locali - Servizio/Aggregazioni sovra-comunali - Ufficio Comunità Montane	L.R. 92/94 e successive modifiche L.R. 141/95 - 142/95 - 101/96	L.R. 134/95e successive modifiche. L.R. 95/96	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. 36/96 in attuazione art. 7 della L. 97/94;</li> <li>• L.R. 95/96 - art. 2 bis in attuazione art. 11 l. 97/94;</li> <li>• L.R. 106/94 in attuazione art. 17 L. 97/94;</li> <li>• L.R. 134/95 per attivazione sportello del cittadino da parte delle C.M. (art. 24 L. 97/94)</li> <li>• DDL per l'individuazione delle fasce altimetriche del territorio</li> <li>• DDL per la costituzione di una "Consulta regionale per la montagna";</li> <li>• Gruppo di lavoro intersetoriale per l'attuazione della L. 97/94; DGR 3926 el 31/10/96;</li> <li>• DGR 2975 del 7/8/96 in attuazione art. 9 L. 97/94</li> <li>• DGR n. 3811 del 18.7.94 attuazione art. 19 L. 97/94;</li> <li>• DCR n. 227 del 13.2.96 attuazione art. 16 L. 97/94</li> <li>• DGR n. 4419 del 14.9.95 attuazione art. 20-21-23 L. 97/94;</li> <li>• Nota n. 2442/III B-50 del 5.7.96 attuazione art. 14 L. 97/94;</li> <li>• L.R. n. 113/95 "Interventi finanziari in favore dei comuni montani per l'acquisto di scuolabus"</li> </ul>
BASILICATA	Presidenza Settore Enti Locali	L.R. 9/93	Costituito con legge di bilancio '95	L.R. 23/97 - Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane

<sup>1</sup> Le informazioni riportate nella Tabella tengono conto della legislazione regionale e di eventuali altri provvedimenti segnalati dalle Amministrazioni regionali competenti entro il 15.9.96 che, seppur non esaustive, consentono di costituire un primo quadro di riferimento.

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CALABRIA	Ass.to Bilancio-affari legali-personale-patrimonio-demanio-enti protezione civile	PDL del 6.3.95		Costituito con legge di bilancio '96 già approvata	In preparazione DDL settoriali per la montagna
CAMPANIA	Settore Rapporti con province, comuni, comunità montane	L.R. 31/94; DDL di modifica	DDL del 17.6.96		<ul style="list-style-type: none"> <li>L.R. 11/96 attuazione artt. 7-9 L. 97/94;</li> <li>L.R. 8/96 attuazione art. 8 L. 97/94</li> </ul>
EMILIA-ROMAGNA	Direzione generale e Programmazione pianificazione urbanistica Servizio Programmazione economico territoriale	L.R. 1/93 e successive modifiche; L.R. 5 giugno 1997 n. 85	L.R. 5 giugno 1997 n. 85 artt. 45-47		<ul style="list-style-type: none"> <li>L.R. 15/97 norme per l'esercizio delle funzioni in materia di agricoltura;</li> <li>DGR n.609 del 28.2.95 attuazione art. 23 L. 97/94;</li> <li>Programma di informatizzazione della montagna;</li> <li>PDL per la difesa del suolo- norme di adozione</li> <li>PDL relativo agli Enti di Bonifica;</li> </ul>
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Presidenza - Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna	DDL in preparazione	L.R. 10/97 art. 4.		<p>In preparazione un DDL di recepimento della L. 97/94 e di riordino delle CM;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L.R. 3/96 in attuazione art. 3 L. 97/94</li> <li>DGR 18/4/96 in attuazione art. 16 &gt;L. 97/94</li> </ul>
LAZIO	Ass.to Rapporti istituzionali Settore Aggregazioni sovra-comunali	DDL	DDL		DDL per le deleghe
LIGURIA	Uff. Comunità montane Ass.to zone montane, agricoltura e foreste	L.R. 20/96	DDL del 22.7.96 (art. 3)		<ul style="list-style-type: none"> <li>DGR n. 1118 attuazione-art. 16 L. 97/94</li> <li>in corso DGR per attuazione art. 23 L. 97/94</li> </ul>
LOMBARDIA	Ass.to Autonomie locali e federalismo Settore Autonomie locali Uff. Comunità montane	L.R. 13/93 e successive modifiche (L.R. 10/96)	L.R. 13/93 (art. 25) L.R. 1/97		T.U. dei PDL nn. 0099-0118-0165 "Disposizioni per le zone montane"

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MARCHE	Ass.to Politiche del lavoro- formazione professionale- demanio-patrimonio- programmazione e bilancio	L.R. 12/95	L.R. 35/97	"Provvedimenti per lo sviluppo economico e la tutela e valorizzazione del territorio montano e modifiche alla legge regionale 16.1.95 n.12"
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PDL "Provvedimenti per la salvaguardia e la tutela e lo sviluppo dei territori montani";</li> <li>• Progetto Banca dati regionale della popolazione (art. 24 L. 97/94)</li> </ul>
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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. 72/95 "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socioeconomico delle zone montane e ..."</li> <li>• DGR n. 13-8562 "Criteri ed ambiti applicativi della L.R. 72/95. Concessione di contributi ..."</li> <li>• DGR n. 12-8561 "Modalità di applicazione ... sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale... programma pluriennale delle CM";</li> <li>• DGR n. 161-8068 del 16/4/96 "...sistema informativo ...sportelli per il cittadino presso le CM...";</li> <li>• DGR. n. 176-5706 attuazione art. 16 L. 97/94</li> </ul>
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

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 95/96 "Disciplina per gli interventi per lo sviluppo in montagna"</li> <li>• Istituzione Progetto "Obiettivo montagna"</li> </ul>
UMBRIA	Ass.to Agricoltura e foreste	DDL	L.R. 40/95 (art. 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. 40/95 "Provvedimenti per lo sviluppo delle attività economiche di montagna e per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale";</li> <li>• Censimento degli enti montani presenti nella Regione;</li> <li>• In preparazione Programma stralcio attuativo 1995</li> </ul>
VALLE D'AOSTA	Presidenza	L.R. 16/94		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberazione n. 6016/95 "Individuazione dei Comuni e delle zone montane ai fini di agevolazioni per piccoli imprenditori - art. 16 della L. 97/94"</li> </ul>
VENETO	Dipartimento per le foreste e l'economia montana	L.R. 19/92 e successive modifiche (L.R. 51/93)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L. 26/96 di attuazione dell'art. 3 L. 97/94;</li> <li>• In preparazione DDL per i criteri di riparto del Fondo;</li> <li>• DGR 5655 del 10/12/96 in attuazione art. 16 L. 97/94</li> </ul>

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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)
TRENTO	Presidenza Progetto Montagna			Costituito un Fondo provinciale per la montagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGP n. 9646/94 che istituisce, nell'ambito del Programma provinciale di sviluppo, un Progetto strategico "Montagna" (tutti i comuni della provincia sono montani);</li> <li>• L.P. n. 14/92 "Interventi a favore dell'agricoltura di montagna"; e modifiche LP n. 6/96.</li> </ul>

Le informazioni riportate nella tabella tengono conto della legislazione regionale e di eventuali altri provvedimenti segnalati dalle Amministrazioni regionali competenti entro il 30/7/97 che, seppur non esaustive, consentono di costituire un primo quadro di riferimento.

## 2. Regione Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna, con l'approvazione della propria L.R. "Ordinamento delle Comunità Montane e disposizioni a favore della montagna", che costituisce un organico testo unico in materia, ha provveduto a recepire le norme della Legge 31 gennaio 1994 n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane".

Rispetto alle competenze previste dalla 97/94, la Legge Regionale ha ricercato una maggiore e opportuna compatibilità tra le funzioni assegnate alle Comunità Montane e quelle previste dalla 142/90 e ancora con quelle previste dalla Legge 183/89.

La nuova Legge Regionale non ha provveduto, al contrario, a recepire direttamente alcune norme contenute nella Legge 97/94, afferenti ai settori della difesa del suolo, degli Enti di Bonifica e degli usi civici, rimandando agli strumenti normativi settoriali.

Per quanto riguarda le discipline relative alla difesa del suolo e agli Enti di bonifica, sono in corso di approvazione due specifiche Leggi Regionali (il progetto di Legge relativo alla difesa del suolo è di imminente adozione da parte della Giunta regionale, mentre il progetto di Legge relativo alla bonifica è già stato adottato dalla stessa), con le quali saranno individuate le competenze delle Comunità montane nell'ambito di un disegno complessivo che precisi il ruolo di ogni soggetto istituzionale, costituendo così un buon riferimento per una rapida attribuzione o delega di funzioni e per l'attribuzione di personale.

Per quanto riguarda invece la revisione della legislazione regionale sugli usi civici, la delicatezza e la complessità della materia richiedono l'attivazione di momenti strutturati di confronto fra gli enti interessati, allo scopo di pervenire ad una sua rapida predisposizione.

E' da osservare che la normativa regionale vigente consente già in gran parte di allestire specifiche politiche di settore che appaiono comunque coerenti con gli indirizzi della legge 97/94.

In particolare, la Regione ha già attivato un programma di informatizzazione della montagna. Questa strategia di informatica e telematica per la montagna oltre a rappresentare una occasione storica per superare le distanze soprattutto in termini di tempo che hanno reso difficile lo sviluppo di nuove attività e iniziative e la valorizzazione di quelle già esistenti, costituisce un passaggio cruciale per la fruizione di servizi da parte delle popolazioni montane.

Al riguardo la Regione oltre a promuovere una specifica misura nell'ambito del Programma Obiettivo 5B, che riguarda ampi territori montani, e ad aver finanziato specifici interventi di informatizzazione promossi dalle Comunità montane con il Fondo Regionale per la Montagna, istituito con la legge regionale n. 1/93, segue con particolare interesse il programma che sta per avviarsi da parte del Ministero per le Politiche Agricole per la realizzazione del Sistema Informativo Montagna (SIM), elaborato ai sensi dell'art. 24 della legge 97/94, e che collegherà istituzioni centrali con quelle regionali e di seguito raggiungerà le Comunità Montane.

L'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo e la Basilicata sono le prime quattro Regioni dove il SIM dovrà attuarsi. In questo ambito le Comunità Montane dovranno attivarsi come centro di assistenza garantendo il collegamento in rete con i rispettivi Comuni al fine anche della

realizzazione del cosiddetto "Sportello del cittadino" previsto all'art. 24 della Legge 97/94 e pure pensato in termini generali per il collegamento con tutto il sistema pubblico ad ogni livello dai piani nazionali della Funzione Pubblica.

Un dato rilevante della politica sulla montagna nella Regione Emilia-Romagna è costituito dal rapporto tra la programmazione della Regione, delle Province e dei Comuni e il Piano pluriennale di sviluppo socio-economico delle Comunità montane, quale è definito dalla Legge 97/94, che si configura inequivocabilmente come strumento di attuazione della programmazione regionale, provinciale e comunale per l'ambito territoriale montano.

La scelta operata dal legislatore regionale è quella di favorire la predisposizione da parte delle Comunità Montane di strumenti di pianificazione "leggeri", cioè di piani di sviluppo socio-economico attuativi della programmazione comunale, provinciale e regionale, per i quali siano anche e soprattutto previste rapide procedure di approvazione.

Nella legge, l'istituzione di Fondi per il finanziamento di interventi speciali per la montagna, i criteri di riparto dell'insieme dei Fondi e le modalità di erogazione degli stessi, sono stati ispirati da questa funzione attribuita al Piano pluriennale di sviluppo socio-economico delle Comunità Montane.

In questo disegno la Comunità montana assume un rilevante ruolo di promotore dello sviluppo della montagna, alimentando con risorse proprie, che le derivano dal riparto dei fondi trasferiti dallo Stato e da quello integrativo della Regione, la realizzazione di un piano di opere e di interventi, coerenti con la programmazione dei Comuni, della Provincia e della Regione, sul quale possono concorrere con risorse proprie altri soggetti istituzionali, a partire dai Comuni e dalle Province, e soggetti privati.

Rispetto agli adempimenti regionali della Legge 97/94 si rileva che:

Art. 1. comma 4 e 5 - "Interventi speciali per la montagna"

Per quanto la categoria di "Interventi speciali per la montagna" sia introdotta solo con questa nuova Legge, la Regione e le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna hanno, tuttavia, concretamente realizzato interventi speciali per la montagna attraverso una pluralità di interventi finanziati in particolare da leggi settoriali, dal programma per le zone rurali Obiettivo 5B ed infine dal programma approvato nel 1995 per l'assegnazione dei contributi a titolo di Fondo regionale per la montagna, istituito con la L.R. 1/93, art. 37.

Art. 2. commi 3 e 4 - "Fondo Regionale per la Montagna"

Nella nuova Legge Regionale, con gli artt. 45 e 47, si istituiscono il "Fondo per gli interventi speciali per la Montagna" e il "Fondo Regionale per la Montagna". Il primo è finanziato con risorse a carico del Fondo Nazionale per la Montagna e il secondo con risorse a carico del bilancio regionale. L'istituzione dei due Fondi, che sono integrati tra loro, dà attuazione alle norme di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 2 della Legge n. 97/94. Gli stessi artt. 45 e 47 indicano i criteri di utilizzazione dei due Fondi.

Art. 3 - "Organizzazioni montane"

Ad una legge organica di riordino della disciplina delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali la Regione Emilia-Romagna sta lavorando da tempo; non è però prevista la presentazione da parte della Giunta regionale di un proprio progetto di legge e quindi l'approvazione di una nuova legge a scadenza ravvicinata.

Art. 7. comma 3 - "Piccole opere e attività di manutenzione"

All'interno della nuova Legge Regionale, all'art. 46, una quota pari al 20% del trasferimento statale viene destinata al "Fondo per la concessione di contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico", che sostiene il servizio a favore della tutela dell'ambiente integrando il reddito delle imprese agricole montane e riconoscendo il valore sociale delle attività svolte dagli agricoltori in montagna. Con lo stesso art. 46 vengono fissate le modalità e i criteri di utilizzo del Fondo.

Art. 8. comma 2 - "Gestione programmata della caccia"

La norma di cui al comma 2 dell'art. 8 della L. 97/94 risulta essere stata già recepita nella legislazione regionale: l'art. 7 della L.R. 15 febbraio 1994, n. 8 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria", dispone che le Comunità montane siano sentite dalle Province ai fini dell'approvazione dei propri piani faunistico-venatori.

Art. 9. commi 2, 4 e 5 - "Forestazione"

La L.R. 4 settembre 1981, n. 30 delega alle Comunità Montane, per i territori di rispettiva competenza la predisposizione e la presentazione alla Regione di programmi annuali di interventi da finanziare con risorse regionali, la realizzazione di tali programmi, le funzioni amministrative relative all'esecuzione dei piani economici, dei piani di coltura e di conservazione, la costituzione di consorzi per la gestione socio-economica dei boschi privati, costituiti volontariamente o per iniziativa delle Comunità Montane tra proprietari e conduttori di terreni per realizzare convenienti unità di intervento e di gestione silvo-pastorale.

Tali consorzi corrispondono sostanzialmente ai consorzi forestali di cui al comma 1 dell'art. 9 della L. 97/94. La L.R. 30/81 non prevede, inoltre, l'erogazione di finanziamenti per la costituzione e per la gestione di tali consorzi, ma dispone contributi fino all'80% della spesa ammessa, per l'elaborazione di piani economici di gestione forestale.

Art. 10. comma 3 - "Contributi per allacciamenti"

La L.R. 24/74 finanziò a suo tempo programmi di elettrificazione agricola predisposti e gestiti dalle Comunità Montane, ma attualmente nel Bilancio della Regione Emilia-Romagna non sono previsti stanziamenti per elargire ai residenti in zone montane contributi per allacciamenti telefonici ovvero per il potenziamento di linee elettriche collegate a case sparse.

Art. 13. comma 4 - "Accesso dei giovani all'attività agricola"

La Regione Emilia-Romagna ha sempre accordato preferenza ai giovani agricoltori ed alle cooperative giovanili. Una specifica norma è inserita nella nuova Legge Regionale dove, all'art. 34, vengono definiti criteri e modalità volte a favorire l'accesso dei giovani all'attività agricola.

**Art. 14 - "Decentramento di attività e servizi"**

La nuova Legge Regionale, agli artt. 29, 30, 31, prevede la definizione di apposite convenzioni ovvero di accordi di programma tra l'Amministrazione regionale, le Amministrazioni locali e le Amministrazioni dello Stato ai fini del coordinamento delle politiche relative ai settori dei servizi scolastici e dei trasporti e per l'organizzazione di sportelli telematici.

**Art. 19 - "Premi di insediamento"**

La Regione Emilia-Romagna ha da sempre inteso perseguire l'obiettivo del riequilibrio insediativo ed il recupero dei centri abitati montani attraverso l'attuazione di politiche territoriali di sviluppo delle aree montane. Non si è pertanto provveduto ad attivare con la nuova Legge Regionale forme di incentivazione finanziaria diretta e premi di insediamento, come previsti dall'art. 19 della L. 97/94.

**Art. 23 - "Deroghe in materia di trasporti"**

Con deliberazione della Giunta regionale del 28 febbraio 1995, n. 609, è stato approvato l'elenco dei comuni, dei centri abitati e dei nuclei abitati della regione Emilia Romagna in cui possono essere organizzati servizi di trasporto per le persone merci di prima necessità in deroga alle norme vigenti, previa approvazione di apposito regolamento da parte del Consiglio comunale competente.

**3. Regione Toscana**

La Regione Toscana, per l'attuazione della legge 97/1994, ha avviato una riflessione sulle tematiche legate alla montagna, che si è concretizzata nella conferenza regionale sulla montagna (23 e 24 novembre 1994). Da tale conferenza sono venute indicazioni per:

- a) procedere a una parziale revisione della delimitazione delle comunità montane (L.R. 53/95 e 92/96);
- b) rielaborare il piano obiettivo per la montagna toscana, incentrato su due prospettive essenziali:
  - perseguire una diversificazione normativa, per tradurre in termini giuridici la specificità del sistema montagna e la sua oggettiva diversità rispetto alla realtà della pianura;
  - fissare il concetto di distretto ambientale come ambito territoriale (ordinariamente corrispondente a più di una comunità montana) caratterizzato da una ben definita vocazione di sviluppo socio-economico. In tal senso è significativo ricordare che la regione Toscana, per l'attuazione dell'art. 1, comma 4 e 5 della legge 97/94, con la L.R. 5/95 sul governo del territorio ha individuato lo strumento generale per tutelare e valorizzare le vocazioni e le potenzialità dei diversi territori della regione e delle zone montane (PIT - piano di indirizzo territoriale);
- c) sostenere la progettazione locale mediante l'istituzione del fondo regionale per la montagna.

Relativamente al punto a), nove comuni montani sono entrati a far parte di comunità montane riducendo a ventisei il numero dei comuni montani singoli (in questo numero sono compresi anche i comuni montani con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti che, in base alla legge 142/90, non possono far parte di comunità montane).

Relativamente al punto b), è da osservare che il piano si propone di superare la dicotomia "conservazione/sviluppo", che rischia di congelare le potenzialità evolutive dei sistemi economico-ambientali, sia mediante interventi integrati nel campo delle politiche dell'ambiente, della pianificazione territoriale, della razionalizzazione turistico-produttiva, sia avviando una verifica degli spazi di differenziazione normativa.

Sul primo versante, gli ambiti strategici del piano riguardano:

- il territorio e l'ambiente, considerati come fattori di produzione;
- la rete del turismo, sia riferita all'offerta esistente, sia alla crescente domanda;
- il patrimonio storico ed immobiliare, come risorsa ancora scarsamente esplorata;
- le produzioni tipiche alimentari e artigianali, che possono rappresentare un potenziale motore di ricomposizione delle aree montane;
- la rete dei servizi socio-sanitari, formativi e culturali.

Sul secondo versante, la diversificazione normativa richiede l'elaborazione di concetti e di categorie giuridiche proprie dello "sviluppo montano", che consentano una differenziazione delle regole attinenti le funzioni economiche e produttive, l'organizzazione dei servizi, l'uso del territorio.

Relativamente al punto c), la regione Toscana ha approvato la legge regionale 19/12/1996, n. 95, "Disciplina degli interventi per lo sviluppo della montagna", che si propone di affrontare in maniera complessiva le disposizioni contenute nella legge, in una prospettiva che considera la montagna stessa come risorsa suscettibile di contribuire allo sviluppo civile, sociale, economico e ambientale, oltre che come bene collettivo da salvaguardare e qualificare.

La legge 97/94 comprende una pluralità di disposizioni volte a costituire un punto di riferimento unitario, ma difficilmente applicabili alle realtà regionali che, in sede di attuazione, non solo debbono recuperare gli eventuali "sfilacciamenti", mantenendo e rafforzando l'organicità degli interventi per la montagna, ma altresì rendere i medesimi coerenti con il quadro complessivo dell'attività regionale nei vari settori di intervento, evitando in particolare sovrapposizioni o duplicazioni delle procedure.

La legge regionale 95/96 applica in pieno il principio ispiratore della legge nazionale, che supera la contrapposizione fra conservazione e sviluppo grazie alla valorizzazione della presenza umana e al ruolo delle autonomie locali.

Essa si articola su due linee conduttrici:

1. le iniziative di promozione e di indirizzo della regione;
2. l'istituzione e la gestione del fondo regionale per la montagna.

Tra le iniziative della regione si possono citare:

- il sostegno alle politiche di valorizzazione della montagna, nonché la promozione delle condizioni di sviluppo, coordinando gli interventi mirati al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente ed alla promozione delle attività socio-economico-culturali;
- il ricorso a protocolli d'intesa e convenzioni quadro con le Amministrazioni centrali o periferiche o con gli istituti di credito per favorire la riantropizzazione e lo sviluppo delle aree montane;
- gli interventi di credito agevolato per trasferimenti di attività economiche in montagna;
- l'istituzione di corsi di formazione professionale, gestiti dalla regione, per il personale delle province e delle comunità montane, a supporto dell'elaborazione tecnica dei piani di sviluppo e dei relativi progetti;
- il sostegno alle iniziative delle comunità montane per la diffusione di informazione tramite strumenti informatici, assicurando la raccolta dei dati necessari per la quantificazione dei parametri relativi al calcolo del riparto del fondo per la montagna.

Il fondo regionale per la montagna dovrà finanziare:

- a) gli interventi speciali di competenza delle comunità montane di cui alla legge 97/94;
- b) le spese di investimento delle comunità montane per la realizzazione di progetti previsti nei loro piani di sviluppo, nonché le spese generali indicate nei relativi progetti;
- c) le spese necessarie all'elaborazione dei progetti di massima e al loro perfezionamento in progetti esecutivi;
- d) le quote di cofinanziamento poste a carico delle comunità montane per la realizzazione di progetti che siano assistiti da finanziamento comunitario.

Il fondo è alimentato essenzialmente dai trasferimenti statali del fondo nazionale per la montagna, ma anche da finanziamenti comunitari, da una quota dei proventi risultanti dall'alienazione di beni immobili in zone montane e da risorse finanziarie all'uso destinate dalla regione con il bilancio annuale.

Per le finalità di cui alla lettera a) il fondo riserva una quota del 30% dello stanziamento totale ripartito direttamente dalla regione tra le Cm sulla base di parametri oggettivi (popolazione e superficie, "corrette" dal rapporto tra Pil della Cm e Pil regionale). Per i progetti di investimento il fondo riserva una quota pari al 70% da ripartire tra le province in base ai parametri sopra ricordati.

Per accedere ai finanziamenti ogni comunità montana dovrà adottare il piano di sviluppo e con un atto annuale dovrà individuare su quali progetti, assunti nel proprio piano di sviluppo, chiedere il finanziamento regionale mediante il fondo disciplinato dalla legge. Il piano di sviluppo è esaminato e approvato dalla provincia. La valutazione, la selezione e il finanziamento dei progetti delle comunità montane da parte delle province avverrà sulla base degli indirizzi, delle priorità e dei criteri definiti dai provvedimenti regionali di attuazione del fondo per la montagna. Tali provvedimenti si articolano in tre parti: il programma finanziario, il piano di indirizzo e "i criteri e le priorità", rispettivamente rivolte alla ripartizione dei finanziamenti, alla definizione delle norme

regolamentari relative al procedimento alla specificazione degli obiettivi generali e delle priorità da perseguire.

Le scelte qualificanti della legge regionale sono soprattutto le seguenti:

- a) rispetto al ventaglio dei possibili interventi prefigurati dalla legge 97/1994, la legge regionale riconosce un'ampia autonomia decisionale a ciascuna Cm, pur nel quadro di indirizzi generali definiti dalla regione, al fine di consentire una più adeguata corrispondenza della progettualità locale alle specifiche potenzialità del territorio e dell'ambiente;
- b) la definizione di un assetto sistematico di funzioni e di relazioni tra le comunità montane, le province e la regione, per quanto concerne la programmazione, la selezione e la realizzazione degli interventi finanziati con il fondo regionale: tale assetto garantisce, tra l'altro, un ruolo forte delle province in materia di selezione e finanziamento dei progetti, in linea con le disposizioni della citata legge 142/1990;
- c) l'introduzione di criteri di valutazione (del tipo costi/benefici) dei progetti di ciascuna Cm, al fine di incentivare una progettualità locale ad una scala più adeguata alle esigenze dello sviluppo.

#### **4. Regione Marche**

La Regione Marche ha approvato recentemente la legge regionale 20 giugno 1997 n. 35 concernente: "provvedimenti per lo sviluppo economico la tutela e la valorizzazione del territorio montano e modifiche alla legge reg. 16/1/95 n. 12".

Questa legge si articola in una prima parte (Capi I- IV) dedicata all'attuazione dei principi posti dalla legge n. 97/94 ed in una seconda parte (capi V e VI) contenenti disposizione di modifica e di integrazioni di precedenti leggi regionali.

Gli aspetti relativi all'attuazione della legge n. 97/94 riguardano, tra l'altro, interventi relativi a piccole opere di manutenzione ambientale (art. 3); forme di gestione del patrimonio forestale (art. 4); interventi per il miglioramento delle infrastrutture; incentivi per l'insediamento nelle zone montane e la costituzione del fondo regionale per la montagna (art. 22).

Si segnala altresì per alcune disposizioni innovative quali l'ampio decentramento di funzioni alle comunità montane tra cui la delega relativa alla gestione del demanio forestale regionale ( artt. 6 e 7).

Va ricordato infine che la legge in questione prevede iniziative per il consolidamento e lo sviluppo dell'occupazione nei territori delle Comunità montane (artt. 9 - 11).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5 IMPEGNI COMUNITARI REGIONI VALLE D'AOSTA, LIGURIA, TOSCANA E P.A. DI TRENTO E BOLZANO		RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA		VALLE D'AOSTA		FONDI STRUTTURALI EUROPEI	
TAB.1 PROGRAMMA INTERREG ITALIA FRANCIA 1991-93	PROGETTO	ZONA OB.2	COFINANZ	SPESA PUBBL.	SINTESI PROGETTO	SPESA PUBBL.	
		E 5B	%	E PRIVATA		(milioni di Lire)	
	Agencia stampa bilingue Transpress	0%	FESR	3	operaz.preliminari operatività agenzia notizie		
	Ag. transfrontaliera Informaz.agricola	60	FESR	155	pubbl. 5 numeri bollettino d'informazione e guida bilingue sulle org.zioni del mondo agricolo e rurale		
	Alpes sans frontieres	0	FESR	177	realizzazione 4 filmati di durata pari a ca un'ora		
	Alpi ricerca insediamenti	50	FESR	10	ricerca ad uso scientifico divulgativo sulle Alpi: paesaggi, infrastrutture, architettura, habitat		
	Artigianato tipico transalpino	100	FESR	69	esposizione artigiana, seminari e dibattiti sull'artigianato della regione		
	Attrezzature tecniche alpeghi	25	FESR	84	indug. sui sistemi di prod.energia in alpeggio in Piemonte e val d'Aosta; ricerca soluzioni d'interesse		
	Autoporto Aosta	100	FESR	8.940	Progettazione		
	Autoporto osta	100	FSE	706	orientamento/qualificazione professionale		
	Centro didattico ambientale	0	FSE-FESR	40	corso formazione per addetti ai centri didattici ambientale		
	Centro sanitario zootecnico	0	FESR	168	osservazione sanità animale, monografie, trattamento capi val d'Aosta e Piemonte		
	Corso formazione turistica	100	FSE	80	corso per animatori in economia e turismo montani		
	Razze bovine in montagna	0	FESR	90	realizzazione di ricerche comuni, presentazione europea delle razze		
	Istituto management delle tecnologie	0	FESR	22	studio di fattibilità		
	La Thuile-La Rosière A	0	FESR	1.069	studio di posizionamento del mercato, analisi clientela, piano comune marketing		
	La Thuile-La Rosière B	0	FESR				
	La Thuile-La Rosière	0	FSE	93	sistema informazione per clientela, carta turistica, posto di soccorso		
	Miglioramento attitudine lattiero-casearia	100	FESR	264	documentaz/analisi latte e qualità		
	Oss. produzioni agricole montagna	100	FESR	190	indugine presso cooperative agricole per osservatorio permanente produzione		
	piccolo S. Bernardo	0	FESR	366	restauro via romana, punto di accoglienza, pannelli informativi, guida toponomastica		
	Produzioni frutticole montagna	25	FESR	276	sperimentazione coltivazione mela, lotta e miglioramento, valorizzazione qualità		
	Qualità prodotti agricoli montagna	50	FESR	155	indagini settori lattiero-caseario, vademecum qualità, indagine su fontina, vino, mela		
	Qualità prodotti agricoli montagna B	25	FESR	1.825	rete laboratori analisi, automazione stagionatura formaggi tipici, assistenza ad azienda		
	Rete cooperaz. PMI	25	FESR	2	cellula trasferimento tecnologico, software di collegam. per consultazione banche dati tecnologia		
	Rete telematica scientifica e tecnica	75	FESR	167	studio su infrastrutture di rete per PMI,		
	Ricerca batteri lattici	50	FESR	110	raccolta 400 ceppi batteri lattici per formaggi doc, sperimentazione		
	Ricerca relazioni culturali	50	FESR	66	organizzazione n.2 convegni e studio sulle istituzioni culturali		
	Rischi sanitari latte crudo	50	FESR	139	ricerca bibliografica		
	Scambi esperienze in agricoltura	25	FESR	168	scambi tra divulgatori agricoli, interregionali e transfrontalieri		
	Strategie sviluppo transfrontaliero	50	FESR	77	studi statistici e documentari per approfondimento conoscenza flussi		
	Strumenti pianificazione aree protette	0	FESR	145	analisi sui parchi costituzione Centro europeo sulla pianificazione dei parchi ed archivio		
	Studio Espace Mont-Blanc	0	FESR	286	studi sui trasporti e il traffico nel territorio e progetti pilota		
	Turismo rurale	25	FESR	259	donazioni telematiche, studio di mercato, promozione e formazione professionale		
	Totale			16.201			



XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VALLE D'AOSTA		FONDI STRUTTURALI EUROPEI		RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA	
TAB.3 PROGRAMMA INTERREG II ITALIA SVIZZERA 1984-89		ZONA OB 2	COFINANZ	SPESA PUBBLICA	SPESA PRIVATA
PROGETTO		E 5B	%	(miliardi di Lire)	(miliardi di Lire)
Valorizzazione dell'area gran S. Bernardo		0	FESR	3.358	Sviluppo econ. aree di frontiera, mediante recupero e valorizz. patrimonio
PIANO COORDINAMENTO TERRIT. Val d'Aosta/Vallese		5%	FESR	631	occupazione transfrontaliera-intensificazione rapporti esistenti
<b>Totale</b>				<b>3.989</b>	

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VALLE D'AOSTA			
FONDI STRUTTURALI EUROPEI			
RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA			
TAB.4 PROGRAMMA Obiettivo 2 1994-96	PROGETTO	COFINANZ	SINTESI PROGETTO
			SPESA PUBBLICA E PRIVATA (milioni di Lire)
Il stralcio funzionale riorganizz. urbanistica ex ILVA COGNE		FESR	17.380
Animazione economica in favore PMI, sviluppo servizi comuni		FESR	1.738
Il stralcio recupero del forte di Bard e lavori protezz. corpi edilizi		FESR	13.882
Formazione applicata e tutoraggio imprenditori/quadri dirigenti		FSE	1.410
Totale			34.410
			interventi riqualific. e sviluppo area industriale Cogne
			erogazione servizi alle PMI - circa 25 imprese anno
			recupero del forte medioevale per rilevanza e potenzialità economiche
			interventi formativi- 14 temi monografici e interventi in 2 aziende

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VALLE D'AOSTA		FONDI STRUTTURALI EUROPEI		RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA		TAB. 6 PROGRAMMA Konver 1994-97	
PROGETTO		ZONA OB.2 E 5B %	COFINANZ.	SPESA PUBBLICA E PRIVATA	SINTESI PROGETTO		
				(milioni di Lire)			
Ripristino/valorizzaz. siti militari dismessi		0%	FESR	6.120	recupero a servizi e valorizz. aree in La Thuille, occupate da installazioni milit.		
Totale				6.120			

TAB. 8 PROGRAMMA P.M.I. 1994-99		VALLE D'AOSTA		FONDI STRUTTURALI EUROPEI		RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA	
PROGETTO	ZONA OB. 2 E 5B %	COFINANZ.	SPESA PUBBLICA	SINTESI PROGETTO	SPESA PRIVATA	(milioni di Lit.)	
	100%	FESR	1.936	sostegno ai serv. consul. microimprese industr. e artig.		1.936	
Misure Valle d'Aosta							
Totale							

TAB.7 PROGRAMMA Resider 1994-97		VALLE D'AOSTA		FONDI STRUTTURALI EUROPEI		RISORSE FINANZIARIE RICONDUCEBILI A POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DELLA MONTAGNA		SINTESI PROGETTO	
PROGETTO		ZONA OB.2 E 5B %	COFINANZ	SPESA PUBBL. E PRIVATA (milioni di Lire)					
		100%	FESR	29.386	risanamento/bonifica ambientale riconvers.produttiva Cogne				
Misura Valle d'Aosta				29.386					
Totale				29.386					

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO				
INIZIATIVA/FONDO	AREA	NUMERO INTERVENTI	IMPORTO ECU/LIT	NOTE
FESR	ob.5b	10 misure	18.198.850	94/99
FSE	ob.5b	5 misure	5.238.473	94/99
FEOGA	ob.5b	10 misure	20.209.536	94/99
PIC PMI	decisione	1 interv. PA Bolzano	645.506.000	94/99
PIC KONVER	decisione	6 interventi	250.371.000	94/99
INTERREG II I/AU	Transfrontaliero	10 misure (3 ass.tec)	5.493.240	94/99
INTERREG II I/CH	Transfrontaliero	10 misure (1 ass. tec)	4.227.000	94/99
TOTALE ECU			949.244.099	
LEADER II	Val Venosta	21 azioni	28.680.000.000	94/99
LEADER II	Val d'Ultimo	14 azioni	6.960.000.000	94/99
LEADER II	Alta Val di Non	12 azioni	6.650.000.000	94/99
TOTALE LIRE			42.290.000.000	

REGIONE LIGURIA					
INTERVENTI COFINANZIATI CON FONDI STRUTTURALI					
AREE DI MONTAGNA					
FONDO	AREA	N.INTERVENTI	IMPORTO	NOTE	
FEOGA	OB.5B	1.742	6.515.066.000	REG.2328/91	

PROVINCIA AUTONOMA TRENTO				
INTERVENTI COFINANZIATI CON FONDI STRUTTURALI				
(5B = 40% TERRITORIO REGIONALE)				
AREE DI MONTAGNA				
FONDO	AREA	N.INTERVENTI	IMPORTO Ecu	NOTE
FESR	106 COMUNI	5 MISURE	29.214.894	1
FSE	106 COMUNI	6 MISURE	6.608.783	1
FEOGA	106 COMUNI	6 MISURE	29.967.369	1
PIC	25 COMUNI	3 MISURE	8.636.410	2
Tot.			74.427.456	

1) DOCUP Trentino 94/99  
1) Programma Leader II 94/99

REGIONE TOSCANA				
INTERVENTI COFINANZIATI CON FONDI STRUTTURALI				
AREE DI MONTAGNA				
FONDO	AREA	N.INTERVENTI	IMPORTO**	NOTE
FESR	OB.5B	259	64.409.744.850	al 30.06.97
FSE	OB.5B	24	607.569.000	anno 96
FEOGA*	OB.5B	496	15.571.047.012	al 30.06.97
PIC		26	1.066.127.754	al 30.06.97
LEGGI NAZ.LI		18	205.658.900	anno 96
LEGGI REG.LI		44	3.000.000.000	anno 97
* per il FEOGA il n. interventi corrisponde agli atti regionali di assegnazione di contributi				
**				

## 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 1997 si basa ancora sulle disposizioni del decreto legislativo n. 504 del 30.12.1992 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.

Dall'anno 1998, in virtù della delega concessa al Governo dall'articolo 1, comma 175, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ci sarà il riordino del sistema dei trasferimenti. Dall'anno 1996 il fondo previsto dalla legge n. 93 del 23.03.1981 per lo sviluppo della montagna è passato alla diretta competenza delle Regioni, ai sensi della legge n. 549 del 28.12.1995 di accompagnamento alla legge finanziaria 1996. I dati previsionali 1988/99 sono in parte necessariamente orientativi, perchè andranno quantificati da successivi provvedimenti annuali.

Come si può vedere nella tabella A, i valori del 1996 si attestano sui 310/320 mld. destinati a 328 comunità montane, pari ad una media di poco meno di un miliardo per comunità montana.

Per l'anno 1997 ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, (norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia e in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni) il Ministero dell'interno non eroga i relativi trasferimenti erariali alle 10 comunità montane della regione Friuli V. Giulia. Ciò non comporta tuttavia, la concessione di maggiori contributi alle altre comunità montane che riceveranno il contributo ordinario con il previsto incremento dell'1,4 per cento rispetto all'anno precedente e il contributo consolidato nella stessa misura del 1996.

Tab. A - Risorse finanziarie ordinarie per la montagna

Comunità montane - Quadro riassuntivo (Mld.)

	1996	1997	1998*	1999*
FONDO ORDINARIO dotazione ordinaria	182,1	184,7	188,4	192,1
FONDO CONSOLIDATO contributi oneri contrattuali	72,3	72,5	72,5	72,5
FONDO NAZIONALE ORDINARIO contributi investimenti	6,125	6,125	0,875	0,875
CONTRIBUTO AMMORTAMENTO MUTUI anni precedenti 1993	50,0	40,0	40,0	40,0
TOTALE	310,525	303,325	301,775	305,475

\* Previsioni

Fonte: dati del Ministero dell'interno.

Di seguito, nelle tabelle da B ad F, 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 97, dotazione che permarrà tale anche nell'attuale nuovo assetto legislativo.

Ogni fondo ha una specifica origine e destinazione, che viene illustrata di seguito.

**Tab. B - Fondo ordinario**

Contributo ordinario pari alle dotazioni ordinarie e ai proventi dell'addizionale energetica del 1993 (Mld)

1996	1997	1998*	1999*
182,1	184,7	188,4	192,1

\* Previsioni

**Tab. C - Fondo consolidato (Mld.)**

1996	1997	1998*	1999*
72,3	72,5	72,5	72,5

\* Previsioni

Fonte: dati del Ministero dell'interno.

Il fondo consolidato, a fronte di specifiche spese correnti, comprende le 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'1.06.1977 (occupazione giovanile);
- contributi per il finanziamento degli oneri derivanti dal personale assunto ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 730 del 28.10.1986 (personale assunto a seguito di calamità naturali);
- 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. D - Fondo nazionale ordinario**

la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria

Mld.

1996	1997	1998*	1999*
6,125	6,125	0,875	0,875

\* Previsioni

Fonte: Elaborazione del CTIM su dati forniti dal Ministero dell'interno e dal Ministero del tesoro.

Il fondo ordinario nazionale, ammontante nel 1996 a 6,125 mld. è rimasto invariato nell'anno 1997 ai sensi dell'articolo 1, comma 165 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

Tale fondo viene erogato alle regioni ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo n. 504 del 30.12.1992 (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).

Per gli anni 1998 e 1999 la tabella C "stanziamento autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria ha stabilito la riduzione del fondo che passa come dato previsionale a complessivi 875 milioni.

**Tab. F - Contributo sugli oneri di ammortamento mutui assunti per interventi nel 1993 e anni precedenti (Mld.)**

1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*
79.4	79.4	79.4	50.0	40.0	40.0	40.0

Fonte: dati forniti dal Ministero dell'Interno.

La dotazione del fondo per il contributo sugli oneri di ammortamento dei mutui dal 1996 è stato progressivamente ridotto per la protrazione nei decorsi anni della sopradotazione del capitolo 7233 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero.

Il contributo predetto viene erogato a fronte di ammortamenti per mutui contratti sia nel corso del corrente esercizio finanziario che in anni precedenti.

Per l'anno 1996 il Ministero dell'Interno ha provveduto in base alle disposizioni a regime del decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 (riordino della finanza degli enti territoriali) a trasferire alle comunità montane il fondo ordinario con il fondo consolidato nonché il fondo nazionale ordinario attraverso le regioni competenti. L'importo complessivo dei fondi ammontante per il 1996 rispettivamente al lire 167.557.617.992 (fondo ordinario) ed a lire 72.371.474.746 (fondo consolidato) risulta ripartito come nell'allegata tabella G.

Viene infine riportata di seguito la ripartizione delle risorse finanziarie ordinarie per l'anno 1997 (tab. H).

Si ricorda che la legge 549 del 28/12/95 (di accompagnamento alla legge finanziaria 1996) ha disposto (art. 3, c. 1) la cessazione dei finanziamenti a favore delle Regioni a statuto ordinario, tra i quali rientra quello disposto dalla legge 93/81 che nel '95 assicurano entrate complessive per 60 mld. Il fondo in questione è stato sostituito da una quota delle accise sulla benzina per autotrazione (art. 3, c. 10-12) attribuita alla regione a statuto ordinario nel cui territorio avviene il consumo. Spetta alle Regioni ridestinare tali fondi alle Comunità Montane per finanziare i loro piani di sviluppo. Rimane irrisolto relativamente alle regioni a statuto speciale come viene sostituita la mancata erogazione di tale fondo da parte del Min. degli Interni a partire dal '96.

Tab. G - Trasferimenti ordinari alle regioni e province autonome, anno 1996

Regione	Fondo naz. Ordinario investimenti	Fondo ordinario	Fondo consolidato e diversi	Totale regionale
Trentino-A. Adige	492.247.500	0	0	492.247.500
Piemonte	472.937.900	16.845.370.119	2.207.029.794	19.525.337.813
Lombardia	583.279.600	18.345.918.032	2.438.393.564	21.367.591.196
Veneto	239.845.000	7.816.225.548	825.470.114	8.881.540.662
Friuli-V. Giulia	141.117.900	3.996.046.092	1.662.215.107	5.799.379.099
Liguria	198.097.300	7.620.221.282	1.008.070.122	8.826.388.704
Emilia-Romagna	279.572.900	7.196.127.645	628.971.117	8.104.671.662
Toscana	322.726.200	8.154.400.255	1.791.808.201	10.268.934.656
Umbria	248.477.000	6.955.970.250	1.905.652.821	9.110.100.071
Marche	209.626.800	5.934.146.466	1.600.119.057	7.743.892.323
Lazio	340.302.700	10.685.848.161	1.618.172.588	12.644.323.449
Abruzzi	287.186.500	9.171.075.696	1.697.698.935	11.155.961.131
Molise	128.238.400	4.524.342.582	2.478.741.006	7.131.321.988
Campania	386.741.700	12.965.210.668	26.538.061.820	39.890.014.188
Puglia	169.890.100	4.382.203.655	2.545.389.175	7.097.482.930
Basilicata	248.722.200	7.102.983.673	6.228.106.502	13.579.812.375
Calabria	432.844.100	13.498.621.900	15.857.455.656	29.788.921.656
Sicilia	363.456.000	8.715.466.624	253.763.994	9.332.686.618
Sardegna	579.690.200	13.647.439.344	1.086.355.173	15.313.484.717
Totale Nazionale	6.125.000.000	167.557.617.992	72.371.474.746	246.054.092.738

Fonte: Elaborazione CTIM su dati del Ministero dell'Interno

**Tab.H - Trasferimenti ordinari alle regioni e province autonome, anno 1997**

Regione	Fondo Ordinario investimenti naz.	Fondo ordinario	Fondo consolidato e diversi	Totale regionale
Trentino-A.Adige	538.108.600	-	-	538.108.600
Piemonte	458.489.100	17.023.033.121	2.207.029.794	19.688.552.015
Lombardia	683.086.700	18.663.116.925	2.438.393.564	21.784.597.189
Veneto	247.840.200	7.919.208.089	825.470.114	8.992.518.403
Liguria	213.876.000	7.712.873.359	1.008.070.122	8.934.819.481
Emilia Romagna	257.219.100	7.289.904.138	628.971.117	8.176.094.355
Toscana	308.011.700	8.272.211.733	1.791.808.201	10.372.031.634
Umbria	252.211.500	7.058.326.832	1.905.652.821	9.216.191.153
Marche	203.394.900	6.014.286.080	1.600.119.057	7.817.800.037
Lazio	374.736.700	10.850.631.765	1.618.172.588	12.843.541.053
Abruzzi	261.186.700	9.271.586.345	1.697.698.935	11.230.471.980
Molise	126.433.200	4.574.534.692	2.478.741.006	7.179.708.898
Campania	426.234.100	13.156.063.357	28.400.966.820	41.983.264.277
Puglia	158.378.800	4.447.077.609	2.545.389.175	7.150.845.584
Basilicata	237.059.000	7.193.983.884	6.228.106.502	13.659.149.386
Calabria	462.539.400	13.697.420.134	15.857.455.656	30.017.415.190
Sicilia	387.514.500	8.875.435.557	253.763.994	9.516.714.051
Sardegna	528.679.800	13.853.582.511	1.086.355.173	15.468.617.484
Totale Nazionale	6.125.000.000	165.873.276.131	72.572.164.639	244.570.440.770

Fonte: Elaborazione CTIM su dati del Ministero dell'Interno

**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
20	28,5	34	0

Fonte: CTIM

I fondi per il 1994 sono stati impegnati per l'attuazione del Sistema Informativo per la Montagna e per le ricerche specifiche (vedi paragrafo specifico successivo). I fondi per il 1995 e il 1996 saranno nella quasi totalità utilizzati per il summenzionato progetto SIM, nonché per il progetto del Ministero della Pubblica Istruzione relativo alle scuole comprensive e per le ricerche specifiche (vedi capitolo V).

Nel 1997 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

1994	1995	1996	1997
	50	300	150

Fonte: CTIM

Per il riparto alle Regioni già effettuato dal CIPE per l'anno 1996 si rimanda al capitolo V. .

**2.3. Altre notizie finanziarie inerenti le 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

	1992	1993	1994	1995	1996
Piemonte	1.005	2.175	19.413	52.965	33.895
Valle D'Aosta	-	-	255	2.161	600
Liguria	558	50	-	10.723	12.997
Lombardia	1.638	568	9.656	13.934	29.167
Prov. Aut. di Bolzano	-	-	-	-	420-
Prov. Aut. di Trento	-	-	-	-	-
Veneto	-	256	335	2.475	293
Friuli Venezia Giulia	100	-	400	816	
Emilia Romagna	1.444	451	2.957	2.830	5.890
Toscana	1.199	658	165	1.493	15.485
Marche	1.335	-	925	4.068	898
Umbria	1.600	1.738	1.859	2.285	2.358
Lazio	150	511	125	15.887	
Abruzzo	630	449	405	2.613	1.923
Molise	-	133	200	5.704	88
Campania	1.970	-	1.387	2.916	464
Puglia	-	-	1.915	1.000	
Basilicata	1.720	-	199	1.768	125
Calabria	550	202	1.702	617	200
Sicilia	-	-	-	-	-
Sardegna	1.576	197	-	3.734	
TOTALI	15.475	7.388	41.898	127.989	104.803

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti - I mutui concessi dall'1/1/1997 al 31/3/1997 ammontano complessivamente a 10.904 milioni di lire.

### Capitolo III - Approfondimenti su tematiche relative alla montagna

#### 3.1. I nuovi scenari per gli interventi per la montagna prospettati dalla Legge 3 aprile 1997, n. 94 sulla riforma del bilancio dello stato

Nel predisporre la Relazione 1997 sullo stato della Montagna è opportuno tenere conto della novità rappresentata dalle disposizioni in merito contenute nella legge di riforma del bilancio dello stato, laddove si fa esplicito riferimento agli interventi a favore delle aree montane e al modo con cui organizzarli.

##### 1. Le finalità della normativa

Le disposizioni legislative rilevanti a questo proposito sono l'art. 1, comma 5, e l'art. 6, comma 2, che rispettivamente prevedono:

1.Art. 1, comma 5 : "Il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al Parlamento una relazione, allegata al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, con motivata indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del territorio nazionale, di cui all'art. 1, comma 1 lettera a), del decreto-legge 8 febbraio 1995, n.32, convertito in legge 7 aprile 1995, n.104 e alle aree destinatarie degli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge 20 maggio 1993 n.148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n.236 in conformità della normativa comunitaria, nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza nell'ammontare totale e suddiviso per regioni."

2.Art. 6, Comma 2: "Con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi criteri direttivi di cui al comma 1, sono emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione dei programmi comuni a più amministrazioni, anche mediante la confluenza in un unico fondo degli stanziamenti autorizzati negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa e contabili che disciplinano i programmi comuni. In particolare, nell'emanazione delle norme regolamentari di cui al presente comma, viene data priorità alla revisione delle procedure finanziarie relative ai programmi di intervento nelle aree depresse del paese, nonché a quelle relative ai programmi di intervento nelle aree montane."

Le due disposizioni legislative hanno finalità comuni e finalità specifiche. Tra le prime si segnala l'opportunità di

- identificare nelle aree depresse e nelle aree montane i soggetti destinatari principali della politica economica nazionale di tipo territoriale: a questo proposito si rileva come, mentre la problematica delle aree depresse ha una sua disciplina consolidata anche a seguito della normativa comunitaria, la problematica delle aree montane sembra sia stata in qualche modo surrettiziamente aggiunta alla

---

\* A cura della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione come da integrazione del Programma 1997 a seguito della delibera CIPE del 26 giugno 1997. Hanno collaborato i commissari A. Peiretto e G. Pisaurò.

precedente;

•razionalizzare attraverso 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.

Tra le finalità specifiche della prima disposizione si 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

L'operazione di identificazione e razionalizzazione immaginata da questa disposizione non è certamente facile, dal momento che si tratta di desumere i finanziamenti (diretti e tramite assunzione degli oneri dei mutui) stanziati negli stati di previsione di ministeri, oltre il Ministero degli Interni che prevede uno specifico fondo per gli investimenti delle Comunità Montane. Qualunque legge che decide finanziamenti in conto capitale, ad esempio per la ricostruzione a seguito di un evento calamitoso. dovrebbe essere scrutinata per desumere la quota che va alla montagna. Tale indagine richiede necessariamente del tempo e i risultati della stessa potranno essere oggetto della Relazione del prossimo anno.

Tra le finalità specifiche della seconda disposizione si può mettere 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)

Poiché l'intera materia è completamente da sviluppare e gli orientamenti della legge delega da applicare concretamente. si presentano problemi e scenari compositi e in qualche modo alternativi: in particolare occorre analizzare i seguenti aspetti. tra loro collegati:

•la legge 94/97 e l'unificazione dei flussi di stanziamento per la montagna

•Il fondo unico per la montagna come nuova Unità Previsionale di Base

•i criteri di riparto del fondo unico di cui al comma 2 dell'art.6 della legge 94/97

•il ruolo delle regioni e delle autonomie locali

- le leggi regionali sulla montagna

## 2. La legge n. 94 del 1997 sulla riforma del bilancio dello stato e il Fondo Unico per la montagna

Questo importante provvedimento legislativo ha, come è noto, introdotto significative integrazioni alle norme vigenti sulla contabilità pubblica, in particolare la 468/1978 e la 362/1988. Per quanto attiene la revisione della classificazione del bilancio, la legge ha disposto 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.

Nell'agosto di quest'anno è stato approvato il decreto legislativo che attua le disposizioni contenute nella legge 94/97 e sono state individuate e ricostruite per ciascun stato di previsione le UPB, sulle quali si è uniformato il bilancio a legislazione vigente per il 1998. 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.

A ben vedere 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 costituire, una UPB, da inserire nello stato di previsione del "nuovo" Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

In effetti, il fondo nazionale per la Montagna (ex legge 97/1994) ha attualmente originato una UPB presso il Ministero del Bilancio - situata entro il Centro di Responsabilità "Attuazione della programmazione" e denominata Fondo per la Montagna (n. 3.2.1.9) - per la quale, tuttavia, nel bilancio a legislazione vigente 1998 non sono previsti stanziamenti. 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.

Rimane aperta la questione se, con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 6 della legge 94/1997, il nuovo fondo debba o meno essere comprensivo anche degli interventi destinati alle aree depresse. Si tratta evidentemente di una opzione politica; sotto il profilo della razionalità delle decisioni finanziarie sarebbe più opportuno unificare, per quanto attiene l'entità degli stanziamenti, le due materie e tenerle invece distinte in sede di ripartizione del Fondo, che assumerebbe così il significato di Fondo nazionale per la politica territoriale. In altre parole, nel ripartire questo, si dovrebbero considerare i fabbisogni specifici delle regioni a seconda dell'estensione relativa della montagna.

D'altra parte, attualmente sono previste svariate UPB che si riferiscono a interventi analoghi a quelli prefigurati per la Montagna, come quelle inserite nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, presso i Centri di Responsabilità "Amministrazione centrale e del Tesoro" e "Ragioneria generale dello Stato" denominate, appunto, Aree Depresse e Difesa del suolo.

### 3. Autonomia regionale e interventi sulla montagna

La costituzione di un Fondo unico per le aree montane (unito o meno con un analogo rivolto alle aree depresse) 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 che prende al momento in cui fissa l'entità dello 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 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. In particolare, la L. n.59 del 15.3.1997 (la così detta "Bassanini I"), all'art.1, comma 2, specifica che siano "...conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà...., tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive

comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato....". 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 Bassanini 1 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). Se la promozione dello sviluppo delle 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.

Al riguardo, la normativa scaturente dalla legge di accompagnamento alla L. F. 1997 (L. n. 662/96 art. 3 commi 144-149) fissa 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. Un'esigenza di uniformità di questo tipo sembra meno evidente per le aree montane e per le aree depresse, per cui non parrebbe, in linea di principio, opportuno limitare le decisioni programmatiche delle regioni nel campo degli interventi territoriali.

Questo però comporterebbe 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.

Un ruolo decisivo per gettare luce su tali questioni istituzionali è svolto dai programmi regionali di sviluppo, e dalle parti di essi dedicata alla montagna, nonché dai piani regionali per la montagna. Dall'analisi di quelli predisposti dalle regioni più sensibili alla politica territoriale, come la Toscana e l'Emilia Romagna, sembra proprio emergere che l'obiettivo di attuare una diversificazione normativa in grado di cogliere le specificità del sistema territoriale della montagna e le sue diversità rispetto alla realtà della pianura possa trovare in questi documenti la sede più opportuna. In altre parole, solo a livello regionale sembra possibile distinguere nel territorio quelle aree la cui caratterizzazione montana si colleghi o meno con uno sviluppo economico arretrato e con forme di degrado ambientale, si accompagni o meno con il fenomeno turistico, sia più o meno assistita da una rete di servizi sociali, culturali e produttivi, e quindi individuare quelle aree subregionali legittimamente destinatarie di specifici interventi.

### 3.2. RICERCA SCIENTIFICA-TECNOLOGICA IN MONTAGNA. ISTITUTO NAZIONALE DI RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA SULLA MONTAGNA (art.5, comma 4 L.266/97)

Le montagne sono la sorgente di quasi l'80% dell'acqua dolce disponibile sulla Terra. Le notevoli variazioni di altitudine favoriscono l'esistenza di ecosistemi diversi ed unici. L'isolamento delle popolazioni montane ha determinato lo sviluppo di caratteristiche culturali profondamente radicate dipendenti dal fragile equilibrio con l'ambiente nel quale vivono.

Le Alpi, ad esempio, abitate stabilmente da 11,2 milioni di persone, coprono una superficie di circa 180.000 km<sup>2</sup> suddivisa fra stati nazionali, 43 regioni e 5.800 comuni. Per la particolarità unica della loro natura e cultura, le Alpi sono diventate nel cuore del continente europeo uno spazio vitale, economico e ricreativo di importanza globale.

Secondo la definizione ISTAT, per "zona altimetrica di montagna si intende di regola il territorio italiano caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare".

Sulla base di questa classificazione, la superficie montana è pari al 54,26% dell'intero territorio nazionale italiano, comprende 3525 Comuni montani, altri 669 Comuni parzialmente Comuni montani ed ospita una popolazione residente di 10.495.933 abitanti (dati al 31/12/1994).

Utilizzando un concetto di montagna meno restrittivo, sulla base della legge 1102 del 1971, a partire dal 1972 sono state costituite le Comunità Montane, che hanno competenza su un territorio complessivo pari al 57,5% di quello nazionale, pur escludendo la Sicilia (le Comunità Montane in questa regione sono state soppresse nel 1986).

L'estensione e la complessità dei problemi attuali legati alla montagna a livello regionale, continentale e mondiale impongono perciò scelte rapide ed al tempo stesso efficaci.

La cooperazione transfrontaliera ed interdisciplinare delle istituzioni attive nella ricerca scientifica e nella politica montana si rivela scelta obbligatoria per il futuro, anche e soprattutto nel contesto del processo di integrazione europea.

Attualmente la gran parte delle ricerche sulla montagna sono concentrate sulle Alpi e sono di conseguenza orientate verso la soluzione di problematiche di interesse locale. La ricerca, in generale, dovrebbe anche contribuire ad avviare o completare una serie di iniziative a livello più vasto di cui ne sono esempio il progetto Ev-K2-CNR in Himalaya e la base CNR nelle Svalbard vicini al Polo Nord.

#### 2. La ricerca scientifica e tecnologica nelle regioni alpine

Considerando l'orientamento della ricerca alpina e tenendo in considerazione la necessità di collaborazione interdisciplinare e transfrontaliera, gli sforzi attualmente intrapresi per la soluzione dei problemi dell'arco alpino e appenninico possono essere sintetizzati in tre ambiti diversi:

- ricerca di base relativa alle problematiche riguardanti l'evoluzione e la dinamica dei sistemi ecologici montani. Le ricerche devono di conseguenza essere interdisciplinari per contribuire, previo coordinamento delle priorità, allo sviluppo delle teorie basilari dell'ecologia alpina e alla creazione di modelli;

- ricerca orientata verso i problemi esistenti, cioè verso i bisogni delle popolazioni alpine. Occorre identificare ed integrare sin nelle prime fasi delle ricerche le necessità dei responsabili politici ed amministrativi ai quali sono destinati i risultati delle ricerche stesse.

- divulgazione dei risultati scientifici inglobandoli in un discorso politico, nell'esecuzione del diritto (fasi decisionali) e nell'azione pratica. Per ottenere questo risultato occorre presentare ai destinatari i risultati in modo comprensibile e sintetico, ovviando con nuove vie di comunicazione l'attuale limite dei mass-media.

Il raggiungimento degli obiettivi finali collegati alle singole attività di ricerca è inoltre legato alla realizzazione di alcune condizioni quadro:

- Osservazioni a lungo termine sulla dinamica degli ambienti montani, la diversità biologica e i processi socio-culturali ed economici;

- Armonizzazione e standardizzazione dei metodi di ricerca (per esempio, le analisi chimiche, le valutazioni politiche, le analisi delle economie regionali, ecc.);

- Studio di casi regionali per poter considerare a fondo le diversità politiche, culturali, economiche ed ambientali dell'arco alpino ed appenninico e delle strutture locali e regionali collegate;

- Controllo dell'esito finale, chiedendo alla ricerca metodi nuovi per il controllo dell'esito legato anche ai provvedimenti politici attuati o in corso di attuazione.

Nella maggior parte dei paesi alpini, la ricerca sulla montagna ha una ricca tradizione ed un importante potenziale legato soprattutto ai gruppi di ricerca provenienti da discipline diverse che affrontano problematiche di particolare importanza per la regione alpina. Diverse scuole superiori, università ed enti di ricerca hanno fissato priorità nel campo delle problematiche della ricerca alpina, o sono in procinto di farlo (Innsbruck, Grenoble, Zurigo, Berna). In Austria si prevede a breve la creazione di un Istituto dedicato alla ricerca alpina. In Svizzera nei programmi nazionali di ricerca (PNR) e nel Programma Prioritario Ambiente (PPA) sono incluse le problematiche concernenti la regione alpina.

All'interno della Convenzione delle Alpi, promossa dall'Unione Europea e in via di ratifica da parte dei Paesi Europei alpini, è prevista la creazione di un Sistema di Osservazione delle Alpi (SOIA) che ha come funzione principale il raggruppamento dei dati ed informazioni necessarie alle valutazioni omogenee della situazione ambientale e socio-economica della regione alpina.

Numerosi progetti di ricerca vengono condotti e coordinati anche da Istituzioni che, pur essendo esterne agli enti di ricerca ed alle scuole superiori sono spesso fortemente ancorate nelle realtà locali.

A titolo di esempio si possono citare alcuni casi:

- CIPRA (Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi), organizzazione non governativa che raggruppa le associazioni e le organizzazioni di sette paesi alpini, con sede a Vaduz, Liechtenstein.

- ICALPE (Centro Internazionale per l'Ambiente Alpino) che si occupa della coordinazione di progetti sull'ecologia alpina, con sede in Francia;

- Accademia Europea di Bolzano attiva nel campo della ricerca ecologica applicata, l'istruzione ed il perfezionamento delle problematiche alpine a livello post-universitario, la consulenza ed i servizi scientifici, come pure l'informazione e le pubbliche relazioni;
- Centro di Ecologia Alpina a Viote del Monte Bondone, Trento, caratterizzato da una attività di promozione, coordinazione e realizzazione di progetti locali e transfrontalieri riguardanti la comunità dell'Arge Alp (Alpi centro-occidentali);
- Istituto di Ricerca Alpina a Garmisch, Germania, che si autofinanzia al 100% attraverso i suoi progetti.

### 3 Situazione della ricerca alpina in Italia

In Italia l'assenza di una politica di coordinamento delle diverse attività della ricerca scientifica 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 che ha portato spesso a risultati limitati, non adeguati alle risorse impiegate, ed alla dispersione di fondi e conoscenze.

In altri casi, gli strumenti finanziari disponibili, non efficacemente attivati e pubblicizzati, vengono solo parzialmente utilizzati.

La consapevolezza delle difficoltà oggettive da eliminare per comunicare e scambiare le conoscenze e le esperienze acquisite nelle diverse discipline scientifiche deve perciò portare ad una valorizzazione e ad una ottimizzazione delle stesse per il benessere, lo sviluppo e la conservazione delle regioni montane.

Solo grazie ad una informazione mirata quanto efficace, coloro i quali possono e devono prendere decisioni a livello locale, regionale e globale possono accedere ai risultati scientifici di cui hanno bisogno.

I responsabili delle ricerche devono quindi essere incaricati e messi in condizione di rendere disponibili e di diffondere i risultati e le conoscenze acquisite.

Considerando l'attuale tendenza demografica ed economica che vede un progressivo invecchiamento ed impoverimento della popolazione montana, con conseguente abbandono di estesi territori produttivi, emerge chiaramente la necessità di disporre di dati aggiornati sullo stato ed utilizzo di una parte così rilevante del territorio nazionale, per consentire l'elaborazione di una adeguata politica di sviluppo sostenibile in grado di interrompere il trend negativo in atto.

La raccolta di informazioni più completa ad oggi disponibile è probabilmente la Carta della Montagna, pubblicazione edita nell'ormai lontano 1976 dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e composta da un Atlante, con una dettagliata cartografia, e da volumi monografici sulle singole regioni che descrivono: dissesto idrogeologico, opere idrauliche e idraulico-forestali, utilizzazione del suolo, infrastrutture, dinamica demografica, risorse naturalistiche e vincoli idrogeologici.

Notizie più recenti sono invece riportate, in forma frammentaria, nelle pubblicazioni edite a cura del CNEL, che assieme all'UNCCEM (Unione Nazionale Comunità Enti Montani) lo scorso anno ha promossa la prima conferenza nazionale sulla montagna, del CNR, di altri Enti ed

Istituzioni, anche sovranazionali, pubblici e privati, che a vario titolo si occupano dei diversi aspetti della interazione uomo-montagna: dagli studi di monitoraggio ambientale alle valutazioni socio-economiche, dalle ricerche biomediche alle innovazioni tecnologiche, dalla programmazione della gestione del territorio allo sviluppo di aree di tutela, ecc.

Si pone dunque l'esigenza di creare un punto di aggregazione per tutte queste informazioni, che possa agire innanzi tutto da centro di servizio/banca dati, possa diffondere le informazioni, formulare proposte di ricerca ed infine svolgere un'azione di formazione.

#### 4. L'Istituto Nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica

Il neo Istituto ( art. 2 comma 4 L. 266/97) coordinerà lo scambio di opinioni e di informazioni tra i ricercatori e si occuperà delle condizioni multidisciplinari tra i vari progetti di ricerca, della cooperazione transfrontaliera per lo sviluppo di relazioni con altri paesi interessati da problematiche simili, della consulenza a livello politico e della divulgazione dei risultati tra il pubblico interessato.

In particolare l'Istituto sarà caratterizzato dalle seguenti attività.

- attuare progetti di sviluppo e di ricerca nel rispetto dell'uomo e della natura;
- incoraggiare la diffusione dei risultati scientifici;
- facilitare la cooperazione e lo scambio di ricerche e studi;
- cooperare per l'affermazione di una politica di ricerca alpina italiana ed europea;
- operare al fine di migliorare in favore degli abitanti e dei fruitori occasionali della montagna la qualità di vita e del lavoro;
- fornire supporto conoscitivo alle amministrazioni, enti ed organismi pubblici e privati;
- suscitare ed incoraggiare misure razionali e compatibili di protezione della natura e del paesaggio montano;
- contribuire a ridurre efficacemente e durevolmente i rischi ed il degrado ambientale
- incoraggiare lo sviluppo di una coscienza alpina globale all'interno ed all'esterno delle Alpi ed Appennini.

Per raggiungere questi obiettivi, l'Istituto opererà attraverso:

- partecipazione a promozione di studi e ricerche;
- reti multimediali di informazione;
- corsi di formazione e di aggiornamento.

### 3.3. Riordino delle Comunità montane: stato di attuazione della Legge 142/90 e conseguenze per l'attuazione della Legge 97/94

Relativamente al 1996 non vi è stata alcuna novità. Solamente la Liguria 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	Num. 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
Campania	1/9/1994, n. 31	27
Abruzzo	6/12/1994, n. 92	19
Marche	16/1/1995, n. 12	13
Liguria	19/4/1996, n. 20	19

### 3.4. LE COMUNITA' MONTANE E I SERVIZI AI COMUNI (Estratto di una ricerca effettuata dalla Società Eurema e Uncem presentata il 22 marzo 1997 al Convegno di Parma).

Premessa metodologica.

La società Eurema e l'Uncem nazionale hanno predisposto nel mese di Agosto 1995 un questionario che è stato inviato successivamente 350 Comunità montane italiane.

Il questionario, ha lo scopo di mettere in evidenza quali funzioni le Comunità montane svolgono per tutti o parte dei Comuni che ne fanno parte.

Sono stati suddivisi tali servizi in tre aree:

1) Area dei servizi tecnici e amministrativi all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Ufficio contabilità associato (ex d.leg.vo 77/95)
- - I.C.I e tributi locali
- - Ufficio statistico associato (ex d.leg.vo 322/89)
- - Polizia municipale
- - Ufficio tecnico urbanistico ed edilizio
- - Ufficio tecnico lavori pubblici e progettazione
- - Catasto

2) Area dei servizi sociali e alla persona all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Asili nido
- - Servizi sociali
- - Mense scolastiche
- - Trasporto scolastico
- - Musei, biblioteche, beni ed attività culturali
- - Lavori socialmente utili

3) Area servizi per il territorio all'interno della quale sono stati individuati i seguenti servizi:

- - Mercati e fiere
- - Piani e esercizi commerciali
- - Trasporti pubblici locali

- - Protezione civile
- - Raccolta Rsu
- - Gestione smaltimento Rsu
- - Depurazione
- - Acquedotti
- - Promozione turistica ed agriturismo
- - Viabilità

Oltre ai seguenti servizi e funzioni individuate direttamente nel questionario si è data la possibilità di far presente all'interno delle singole aree altre funzioni gestite dalle Comunità montane e non elencate.

Le risposte "altro" sono state analizzate una ad una. Alcune, le maggiormente assimilabili a quelle specificate, sono state inserite nelle tipologie già previste nel questionario ampliandone talvolta l'oggetto, per altre sono state create nuove tipologie che le raccolgono.

I tempi di realizzazione della ricerca.

Come precedentemente specificato il questionario è stato inviato alle Comunità montane alla metà del mese di Agosto 1996.

A seguito di tale invio i questionari sono ritornati compilati dalla fine del mese di agosto e, dopo alcuni solleciti, fino alla fine del mese di settembre.

Complessivamente su 350 Comunità montane presenti sul territorio nazionale hanno risposto al seguente questionario 262 enti, pari al 74,85%.

La tabella seguente mostra il numero degli enti per ciascuna regione e quanti hanno risposto per singola regione con relativa percentuale.

Questo risultato permette di considerare i dati qui riportati assai significativi e tali da rappresentare un quadro qualitativo e quantitativo aggiornato e completo delle funzioni e dei servizi svolti dalle Comunità montane per i singoli comuni.

Tabella n.1: Comunità montane che hanno risposto al questionario per regione e area geografica di appartenenza.

Regione	n. C.M.	n. C.M. che hanno risposto	%
Valle d'Aosta	8	8	100
Piemonte	46	39	84,7
Liguria	19	18	94,7
Lombardia	30	18	60,0
Totale Nord Ovest	103	83	80,6
Trentino Alto Adige	19	15	78,9
Veneto	19	15	78,9
Friuli Venezia Giulia	10	9	90,0
Emilia Romagna	17	11	64,7
Totale Nord Est	65	50	76,9
Toscana	18	15	83,3
Marche	13	10	76,9
Umbria	9	7	77,8
Lazio	17	8	47,1
Totale Centro	57	40	70,1
Abruzzo	19	17	89,5
Molise	10	8	80,0
Campania	27	18	66,7
Basilicata	14	11	78,6
Puglia	5	4	80,0
Calabria	25	15	60,0
Totale Meridione	100	73	73,0

Sardegna	25	16	64.0
Totale Generale	350	262	74.8

Analisi della struttura delle Comunità montane: un'Italia a due volti.

La struttura di una Comunità montana non è cosa indifferente rispetto alle funzioni che la stessa svolge per conto dei Comuni.

La tabella seguente ci mostra la "Comunità montana media" secondo i dati delle 262 Comunità montane che hanno risposto ai questionati.

Tabella n.2: Caratteristiche della Comunità montana media per aree geografiche

	Totale	Italia Occidentale	Nord-Italia Orientale	Nord-Italia Centrale	Italia Meridionale	Sardegna
Sup. montana	42.573	29.253	25.774	49.560	43.517	68.961
Sup. totale	46.921	30.061	26.771	58.940	50.845	71.736
Pop. montana	27.006	21.538	12.890	33.879	29.936	36.732
Pop. totale	36.147	25.506	17.245	48.661	44.932	38.548
N° Comuni	11	13	7	9	12	9
N.C. <1000	3	7	2	2	3	2
N.C. 1001-3000	4	4	3	4	5	4
N.C. 3001-5000	1	1	1	1	2	2
N.C. >5000	1	1	1	2	2	1

Dal quadro emerge una diversa struttura delle Comunità montane. La Comunità montana del Nord è mediamente più piccola sia per estensione che per popolazione residente rispetto a quella del centro e del sud. Anche se è da rilevare che vi è una differenza significativa tra le Comunità montane del Nord-Est e quelle del Nord Ovest in termini sia di popolazione residente (12.890 la popolazione montana residente nelle C.M. del Nord Est rispetto 21.538 di quella del Nord Ovest) ed in modo minore di estensione territoriale.

Le difformità evidenziate tra Nord e Centro Sud sono quasi sicuramente dovute ad una diversa conformazione geomorfologica e ad una differente struttura amministrativa. Quest'ultimo aspetto

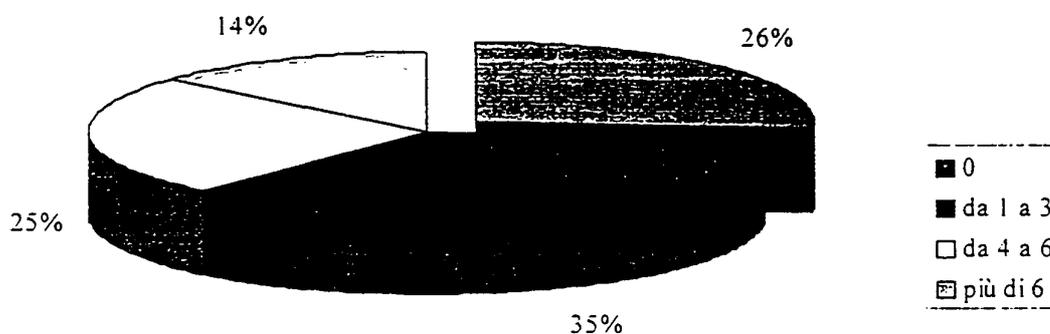
emerge con chiarezza nella distribuzione delle amministrazioni comunali all'interno dell'ente. Infatti il N.O. si caratterizza per un alto numero di Comuni che compongono la Comunità montana (13) ma tali amministrazioni sono in gran parte piccolissime (più del 50% al di sotto dei mille abitanti) e soltanto una supera i 5.000 abitanti. Tale frammentazione amministrativa appare meno marcata nel N.E. anche se le dimensioni delle Comunità montane in tale area geografica sono di gran lunga le più ridotte.

Si nota, inoltre, che la Comunità montana del Centro e del Sud comprende mediamente un numero maggiore di Comuni o comunque di territorio e di popolazione non montana.

#### La gestione dei servizi - analisi quantitativa

E' stata presa in esame, in primo luogo, la gestione dei servizi per conto dei Comuni sotto il profilo quantitativo.

Grafico 1: Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane



Il grafico mostra con chiarezza che il 74% delle Comunità montane sono impegnate nella gestione di servizi sovracomunali.

Infatti solo il 26% delle Comunità montane non gestisce nessun servizio per conto dei Comuni, mentre delle restanti il 35% gestisce da 1 a 3 servizi, il 25% da 4 a 6 servizi e il 14% addirittura più di 6 servizi.

In questo senso la Comunità montana si è in questi anni ritagliata un ruolo di gestione di servizi comunali, che la pone all'attenzione del legislatore, delle forze politiche e degli studiosi dell'organizzazione degli enti locali, come l'interlocutore principale al quale affidare il difficile compito di dare una risposta, almeno nei territori montani, alla polverizzazione amministrativa. Dove non sono riuscite le previsioni legislative della 142/90 sull'unione dei Comuni, la Comunità montana può rappresentare una soluzione.

Si deve però rilevare che, da una stratificazione dei dati per area geografica, il quadro che emerge è assai differenziato all'interno del paese.

Grafico 2: Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane per aree geografiche

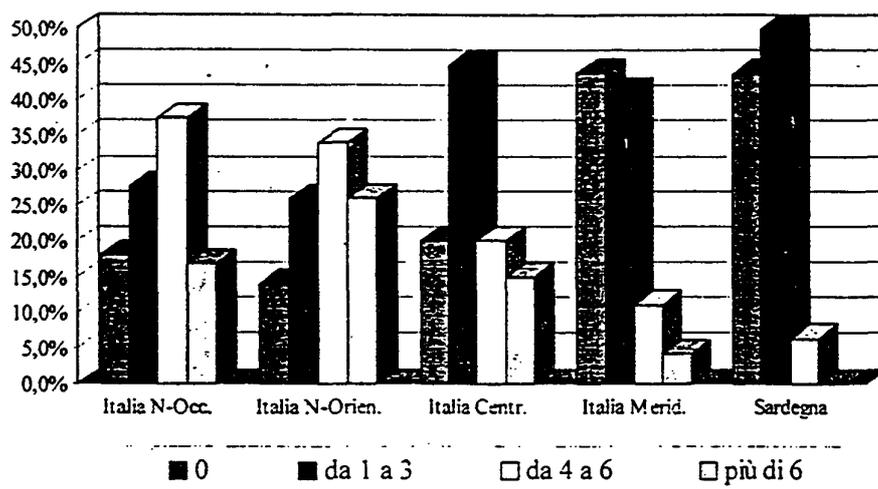


Tabella n. 3 : Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane per aree geografiche

Servizi gestiti	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia Centrale		Italia Meridionale		Sardegna		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
0	15	18.1	7	14.0	8	20.0	32	43.8	7	43.8	69	26.3
da 1 a 3	23	27.7	13	26.0	18	45.0	30	41.1	8	50.0	92	35.1
da 4 a 6	31	37.3	17	34.0	8	20.0	8	11.0	1	6.3	65	24.8
più di 6	14	16.9	13	26.0	6	15.0	3	4.1	0	0.0	36	13.7
<b>totale</b>	<b>83</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>	<b>40</b>	<b>100.0</b>	<b>73</b>	<b>100.0</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>	<b>262</b>	<b>100.0</b>

Il modello sopra descritto cioè quello di una Comunità montana ente di gestione dei servizi sovracomunali, appare affermarsi soprattutto tra le Comunità montane del Nord Est. dove solo 7 pari al 14% sono quelle che non gestiscono alcun servizio per conto dei Comuni. Il restante 86% gestisce almeno un servizio. Tale percentuale stratificata ulteriormente mostra che questi enti assumono una particolare importanza per la quantità di servizi comunali che gestiscono: il 34% gestiscono da 4 a 6 servizi, il 26% ne gestisce più di 6.

In questo senso la Comunità montana del Nord Est appare come l'ente di gestione e di supporto per le amministrazioni comunali.

Tale realtà è rilevabile anche nelle Comunità montana del nord ovest anche se con piccole differenze.

Questa tipologia di Comunità montana è assai diversa da quella che emerge dai dati dell'Italia centrale e soprattutto dell'Italia meridionale e della Sardegna.

La Comunità montana dell'Italia centrale si caratterizza per l'alto numero dei Comuni che gestiscono da 1 a 3 servizi (45%). Solo il 35% gestisce più di tre servizi.

Ancora inferiori sono i servizi gestiti da questi enti nel Sud e in Sardegna, dove il 43,8% di questi non gestisce nessun tipo di servizio per conto dei Comuni. e solo poco più del 15% al sud e del 6% in Sardegna gestiscono più di 3 servizi.

Come è stato affermato nel capitolo precedente. la composizione della Comunità montana non è un dato che appare ininfluenza ai fini della gestione dei servizi.

Per questo motivo sono stati incrociati i dati relativi al numero dei servizi gestiti con la popolazione residente nella Comunità montana (al dato mancano 3 Comunità montane per le quali non è stato possibile reperire i dati sulla composizione amministrativa)..

Tabella n. 4 : Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane per popolazione residente

	0		1-3		4-6		più di 6		Totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
fino a 5.000 ab.	1	7,7	4	30,8	3	23,1	5	38,5	13	100,0
da 5.001 a 10.000	2	9,5	7	33,3	8	38,1	4	19,0	21	100,0
da 10.001 a 20.000	17	24,6	23	33,3	20	29,0	9	13,0	69	100,0
da 20.001 a 50.000	24	25,3	40	42,1	19	20,0	12	12,6	95	100,0
oltre 50.000	23	37,7	17	27,9	15	24,6	6	9,8	61	100,0

Solo il 7,7% delle Comunità montane con popolazione fino a 5.000 abitanti e solo il 9,5% di quelle da 5.001 a 10.000, non gestiscono nessun servizio. Mentre al contrario il 37,7% delle Comunità montane con popolazione oltre i 50.000 abitanti non gestisce nessun servizio. Quindi dalla tabella si può rilevare come la Comunità montana svolge una funzione di gestore dei servizi in un rapporto inversamente proporzionale alla popolazione residente.

Il basso numero di abitanti però non significa anche un basso numero di entità amministrative, come dimostra la tabella sottostante.

Tabella n. 5 : Numero di servizi gestiti dalle Comunità montane per Numero di Comuni componenti l'ente.

N° comuni	0		1-3		4-6		più di 6		Totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Fino a 5	11	30,6	12	33,3	5	13,9	8	22,2	36	100,0
Da 6 a 10	28	26,9	43	41,3	25	24,0	8	7,7	104	100,0

Da 11 a 15	17	24.3	23	32.9	19	27.1	11	15.7	70	100.0
Da 16 a 20	9	25.7	9	25.7	11	31.4	6	17.1	35	100.0
Oltre 20	2	14.3	4	28.6	5	35.7	3	21.4	14	100.0

Infatti le Comunità montane che gestiscono un maggior numero di servizi sono quelle costituite da più di 20 Comuni, come quelle che gestiscono il numero minore di servizi sono quelle che hanno fino a cinque Comuni.

La conclusione che possiamo perciò trarre è che la Comunità montana riesce a rivestire un ruolo più forte di gestore dei servizi dove i Comuni componenti sono di piccola dimensione.

#### La gestione dei servizi - analisi qualitativa

La tabella seguente ci mostra quali servizi siano gestiti dalle Comunità montane.

Tabella n.6: I servizi gestiti dalle Comunità montane

	N. mont.	Com. % mont.	Com. N. gestiti	serv. Per tutti	Per alcuni
Servizi sociali	85	32.4	103	81	22
Raccolta Rsu, igiene ambientale	78	29.8	85	52	33
Promozione turistica e agriturismo, sport	70	26.7	71	62	9
Gestione smaltimento Rsu	67	25.6	67	46	21
Protezione civile e sicurezza	57	21.8	60	56	4
Ufficio tecnico lavori pubblici e progettazione	54	20.6	60	38	22
Lavori socialmente utili	39	14.9	40	27	13
Viabilità	39	14.9	40	30	10
Musei, biblioteche, beni ed attività culturali	31	11.8	32	23	9

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ufficio tecnico urbanistico ed edilizio	30	11.5	34	13	21
Acquedotti	26	9.9	26	16	10
Catasto, CED, sistemi inform., TV	24	9.2	26	22	4
Mense scolastiche	21	8	21	14	7
Trasporto scolastico	21	8	21	12	9
Depurazione	20	7.6	20	8	12
Agricol., foreste, silvocol., parchi	17	6.5	17	8	9
Trasporti pubblici Locali	13	5	13	6	7
Macelli, vigilanza zootecnica	12	4,6	16	12	4
Ufficio contabilità, amministr.ne	12	4,6	12	5	7
Mercati e fiere	12	4,6	12	11	1
Piani ed esercizi commerciali	8	3.1	8	4	4
Formazione, scuole, diritto allo studio	7	2.7	7	7	0
I.C.I, tributi locali e tariffe	5	1.9	5	2	3
Attività economiche, promozionali, parti	4	1.5	9	7	2
Polizia Municipale	3	1,1	3	2	1
Ufficio statistica	3	1,1	3	3	0
Asili nido, scuole materne	3	1,1	3	3	0
Difensore civico, informazioni al cittadino	3	1,1	3	2	1

Al primo posto troviamo la gestione dei servizi sociali. Tali servizi o parte di questi vengono gestiti dal 32.4% delle Comunità montane. Il fatto che tale competenza sia al primo posto a nostro avviso è dovuto ad alcuni fattori. In primo luogo alla riforma del Sistema sanitario del Dlegl.502/94 che ha restituito le competenze sociali alle amministrazioni comunali e che ha trasformato la U.S.L. in ente strumentale della regione e non più dei Comuni.

Inoltre in questo settore servono professionalità specifiche che solo amministrazioni di dimensioni medie possono permettersi in maniera esclusiva (Ass. Sociale, Educatore prof., Assistenti

domiciliari etc..).

Bisogna inoltre rilevare che i servizi sociali gestiti dalle 85 Comunità montane sono ben 103 e che tali servizi sono gestiti per quasi l'80% per tutti i Comuni.

Da notare che i servizi sociali, ad esclusione dei servizi socialmente utili, sono il solo servizio dei servizi alla persona che si trova nelle prime posizioni.

Subito dopo i servizi sociali le Comunità montane gestiscono una serie di servizi tecnici, in primo luogo la raccolta dei Rifiuti solidi urbani (il 29,8% delle C.M.) e per molti di questi anche lo smaltimento (25,6%). Si tratta di competenze che per le dimensioni medie dei comuni montani necessitano di ambiti di gestione sovracomunali.

Nelle prime posizioni troviamo anche alcuni servizi che appaiono più vicini alle competenze di valorizzazione, promozione e protezione ambientale proprie dell'ente montano quali la "promozione turistica, agriturismo e sport" (26,7% delle C.m.) e "protezione civile e sicurezza" (21,8%).

Interessante appare la percentuale riportata dai servizi tecnici e di progettazione che viene svolto dal 20,6% delle C.M.. La progettazione delle opere pubbliche, per le procedure che la Legge 109/94 impone e per le figure professionali che richiede, diviene ogni giorno più difficile. Tutto ciò diviene ancora più difficile in realtà amministrative piccole dove la progettazione rischia, per la scarsità dei dipendenti e di figure professionali presenti, talvolta uniche che assumono in se' tutte le competenze che l'amministrazione locale ha, dalla programmazione territoriale, alle pratiche edilizie, alla manutenzione del patrimonio, di essere possibile solo attraverso il ricorso ad incarichi professionali esterni che impongono costi di progettazione elevati anche per opere di scarsa difficoltà progettuale.

Minore successo ottiene invece l'"ufficio tecnico urbanistico ed edilizio" (11,5% delle C.m.) a nostro avviso per due motivi: il primo riguarda la minore complessità della gestione ordinaria della programmazione urbanistica e dell'attività edilizia, il secondo l'innata volontà degli amministratori locali di non delegare tale attività ad enti terzi.

Un dato che crediamo sia importante notare è lo scarso risultato ottenuto da quasi tutti i servizi amministrativi quali ad esempio "Difensore civico e diritti de cittadino" (1,1%), l'"Ufficio statistica" (1,1%), la Polizia Municipale (1,1%), "Ici e tributi locali" (1,9%), "Piani ed esercizi commerciali" (3,1%), "Ufficio contabilità e amministrazione" (4,6%) e "Catasto, CED, sistemi informativi" (9,2%).

## CONCLUSIONI

I dati emersi dalla ricerca non possono esaurire la complessità e la varietà dell'attività delle Comunità montane, nè possono riuscire a rappresentare in maniera specifica tutto il variegato quadro di tali enti che si disperdono su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, dalle considerazioni e dalle valutazioni fatte in precedenza, è possibile trarre alcune chiavi di lettura del ruolo svolto dalla Comunità montana, non nelle previsioni legislative, ma nella realtà concreta del nostro variegato paese.

Per anni il dibattito intorno alle Comunità montane si è svolto tra due visioni di pensiero, cioè tra chi le individuava prevalentemente quali enti di programmazione e chi le individuava prevalentemente quali enti di gestione di servizi.

Tale dibattito appare oggi superato per due ordini di motivi: da una parte si è affievolito il ruolo di programmazione a causa della rinnovato impulso dato in tale settore alla Provincia, dall'altro i dati che emergono con chiarezza dalla ricerca e sintetizzati nella tabella seguente, mostrano una Comunità montana che svolge, nella gestione dei servizi un "volume di gioco" significativo.

Tabella n. 7: Servizi gestiti dalle Comunità montane

Numero servizi gestiti dalle 262 C.M.	817
Media dei servizi gestiti da ciascuna C.M.	3,12
Numero servizi gestiti dalle 262 C.M. per tutti i Comuni appartenenti	572
Media dei servizi gestiti da ciascuna C.M. per tutti i Comuni appartenenti	2,18
Numero servizi gestiti dalle 262 C.M. per parte dei Comuni appartenenti	245
Media dei servizi gestiti da ciascuna C.M. per parte dei Comuni appartenenti	0,94

Per comprendere a fondo il significato di tale tabella dobbiamo tener presente il fatto che per ciascun servizio gestito da una Comunità montana vi sono mediamente 11 comuni che hanno delegato questa funzione. Ciò rappresenta in termini di razionalizzazione amministrativa un evento che influisce direttamente sulla qualità e l'economicità del servizio. Per ciò che attiene all'economicità si può facilmente notare come avvenga una riduzione ad 1/10 dei centri di spesa, con un evidente beneficio in termini di spesa pubblica.

In questo senso la Comunità montana risulta essere uno strumento per il superamento della frammentazione amministrativa nelle zone montane. La validità di tale strumento è confermata dalla flessibilità che appare avere, dato che 1 servizio su 3 è gestito dalla Comunità montana non per tutti i Comuni ma per parte di essi. La capacità di gestire servizi in modo differenziato per i Comuni appartenenti allo stesso ente pone le Comunità montane come attori che possono e devono svolgere un ruolo che per la collettività nazionale assume una particolare importanza in termini di razionalizzazione della pubblica amministrazione.

Spetta al legislatore favorire da un lato l'affermazione della Comunità montana quale ente di programmazione dei territori che rappresenta in collaborazione con la Provincia di appartenenza, e dall'altro anche quella di favorire tale ente nella visione di un "centro servizi" "dei" comuni "per" i Comuni.

### **3.5. L'AGRICOLTURA E LA ZOOTECNIA DI MONTAGNA E CENNI SU ALCUNI PROGETTI DEL PROGRAMMA LIFE NATURA PER LA MONTAGNA ITALIANA.**

#### **L'Agricoltura e la zootecnia di montagna - L'Arco Alpino**

In questi ultimi anni, caratterizzati dal tumultuoso sviluppo del settore industriale e del terziario, dal progressivo inurbamento delle popolazioni rurali, dallo spopolamento delle aree marginali dal punto di vista produttivo (la collina e la montagna) e da profonde trasformazioni nel mercato dei prodotti agricoli, l'agricoltura italiana sta attraversando una profonda crisi.

Ciò si riflette nella continua e rapida contrazione della superficie coltivata, nella diminuzione della popolazione agricola, nella scomparsa del mestiere dell'agricoltore come forma autonoma di produzione e nell'impressionante trasformazione del paesaggio agrario attraverso l'intensificazione dei sistemi di sfruttamento in alcune aree e la marginalizzazione e l'abbandono delle colture in altre.

Considerata la natura prevalentemente collinare e montuosa del territorio italiano e l'ampiezza della superficie agricola, tali fenomeni non possono non avere profonde influenze sulla situazione ambientale nel suo complesso e sulla flora e sulla fauna in particolare, legate agli ambienti agricoli attraverso un millenario processo di adattamento.

La conservazione del paesaggio agrario tradizionale è diventato uno dei temi centrali della nuova politica ambientale europea, fatta propria dalle associazioni non governative e ormai anche dagli organismi dell'Unione Europea, che hanno varato una serie di provvedimenti per vincolare la riduzione delle produzioni agricole ad un miglioramento qualitativo degli ecosistemi coltivati, noti come regolamenti del set aside e regolamento 2078.

E' opinione diffusa, infatti, che la conservazione di gran parte del patrimonio di biodiversità dipenda anche dal mantenimento e dall'oculata gestione delle aree agricole estensive.

#### **L'Agricoltura montana**

Fattori climatici ed orografici condizionano fortemente l'agricoltura alpina, che è limitata al fondovalle e alle pendici più assolate e a bassa quota.

Anche se non mancano in alcune "isole termiche" le colture tipiche della fascia mediterranea (ad esempio la vite del Trentino e in Valle d'Aosta), le colture principali sono rappresentate dalle foraggere (sussidio all'alimentazione dei bovini), dai cereali a maturazione tardiva, dalla patata, dalle crocifere, dagli alberi da frutto (in particolare il melo).

L'agricoltura estensiva rappresenta una tradizionale e sperimentata forma di sfruttamento della montagna con varietà vegetali appositamente selezionate e contribuisce ad incrementare la diversità biotica dell'ecosistema e a consentire la sopravvivenza di habitat e di piante e animali selvatici che si sono sviluppati al seguito dell'uomo agricoltore e allevatore.

In alcune zone le colture rappresentano una risorsa alimentare così importante per la fauna selvatica, che nel Parco Naturale dell'Adamello - Brenta (Trento) è stato varato un programma di incentivi e indenizzi per la coltivazione di mais, patate, frutta e orzo nell'arcale frequentato dall'orso bruno. Le tradizionali zone agricole parcellizzate della fascia montana e submontana (in genere le attività agricole non superano il limite altimetrico del 1000-1100 metri sul livello del mare) hanno subito un

rapido degrado in seguito all'abbandono della montagna da parte delle popolazioni locali. mentre assolutamente trascurabile appare il consumo di territorio naturale dovuto ai dissodamenti agricoli anche perché va a incidere su formazioni marginali e degradate spesso al confine degli insediamenti.

### **I prati pascoli e l'alpeggio**

Tra le forme di sfruttamento delle risorse naturali maggiormente rispettose del territorio e della vita selvatica nella regione alpina si può senza dubbio includere l'alpeggio, un sistema di allevamento che comporta la permanenza nei prati-pascoli di montagna di mandrie di bestiame (prevalentemente bovini da latte) nel corso della buona stagione.

Il sistema ricorda la transumanza ovina dell'Italia centro meridionale per la sua stagionalità e per il fatto di sfruttare produzioni foraggere naturali differenziate, ma se ne distingue per l'accentuata verticalità degli spostamenti.

In tarda primavera, infatti, le vacche abbandonano le stalle di fondovalle e si spostano poco a poco verso i prati alpestri coprendo dislivelli di duemila - duemila e cinquecento metri.

Solo sul finire dell'estate cominciano a scendere a valle dove trascoreranno tutta la cattiva stagione alimentare con il fieno tagliato durante l'estate in ubertosi prati naturali. La pratica dell'alpeggio, diffusa lungo tutta la catena alpina della Liguria al Friuli, anche nelle nazioni confinanti con l'Italia, ha diversi aspetti di interesse per l'economia e l'ecologia della regione che possono essere così sintetizzati:

## SUPERFICIE DEI PASCOLI NATURALI UTILIZZATI DAL BESTIAME IN ITALIA

	Numero di aziende	Ettari
PIANURA	77.642	343.516
COLLINA	256.213	1.486.202
MONTAGNA	262.587	2.276.360
Totale	596.442	4.106.080

Fonte: Quarto censimento dell'Agricoltura 1991

## Aspetti ecologici e ciclo annuale delle razze bovine

Naturalmente il pascolo è responsabile insieme al taglio del fieno (uno o due tagli nella buona stagione), della conservazione di formazioni erbacee nella fascia del bosco (in assenza di queste due pressioni, nel breve volgere di alcuni anni, il prato si trasformerebbe in cespuglieto e poi in bosco) e nel secondo caso della modificazione della vegetazione erbacea nelle praterie alto montane.

Sebbene non siano stati svolti studi approfonditi sull'impatto di questo sistema di allevamento sull'ecologia della regione alpina, è indubbio che la gestione dei prati comporta un arricchimento della diversità ambientale (e quindi di specie) nella fascia media montana.

Il ciclo annuale dell'allevamento bovino è distinto in due fasi: da novembre ad aprile le vacche sono tenute nelle stalle del fondovalle e sono nutrite con il fieno raccolto durante l'estate. Da maggio ad ottobre pascolano liberamente in montagna, spostandosi sempre più in alto con l'avanzare della buona stagione e scendendo gradualmente in basso con le prime bufere di neve in autunno. Il latte viene raccolto in una stagione piuttosto lunga e quello ottenuto durante l'alpeggio ha delle proprietà particolari (contenuto in grassi ed aroma) che lo rendono il migliore per la produzione della fontina e degli altri formaggi).

Di solito le mandrie hanno piccole dimensioni e sono gestite su base familiare.

I vantaggi ambientali sono i seguenti:

1. la conservazione dei prati pascoli di alta quota (sopra il limite della vegetazione arborea)
2. l'apertura e il mantenimento di radure erbose nelle zone a quote inferiori che dovrebbero essere altrimenti coperte da vegetazione arbustiva e poi boschiva, con benefici per alcune specie animali

legate agli ambienti erbacei.

3. la produzione di latte e di formaggi di elevato valore nutritivo e di notevole redditività sul mercato (ad esempio la fontina e il taleggio)

4. la conservazione di manufatti in pietra (malghe, fontanili, stazzi, muri a secco) che hanno una notevole importanza nel quadro del paesaggio alpino.

Una indagine sul fenomeno dell'alpeggio in tutta la regione alpina è stata condotta nel 1993 e nel 1994 dall'Institute of European Environmental Policy 1996-97 nell'ambito di uno studio sui sistemi di agricoltura estensiva compatibili con la vita selvatica nei paesi membri della Comunità Europea. Gran parte delle informazioni là presentate sono frutto della consultazione delle statistiche agricole e zootecniche italiane (ISTAT E INEA), di pubblicazioni e rapporti specifici spesso a carattere regionale e di interviste con istituti locali, in particolar modo l'Istitut Agricol Regional di Aosta.

Ulteriori informazioni sono state acquisite attraverso l'intervista a allevatori e produttori di formaggi d'alpeggio e il quadro generale dell'argomento è stato aggiornato nel corso del convegno sul tema dell'alpeggio tenuto a Cogne (Aosta) nel settembre del 1996, congiuntamente organizzato dallo European forum for nature conservation and pastoralism e dall'Assessorato dell'agricoltura, forestazione e risorse naturali della regione autonoma della Valle d'Aosta.

#### **Consistenza del fenomeno**

Non sono disponibili dati di dettaglio sulla superficie pascoliva utilizzata dalle mandrie in alpeggio nella regione alpina, ma si possono ricavare delle informazioni generali dalle statistiche nazionali.

Il 50% della superficie pascoliva del comparto di montagna, infatti, è situato nella fascia alpina.

DISTRIBUZIONE DELLO STOCK DI PEZZATA ROSSA IN RELAZIONE ALLA DIMENSIONE DELLA MANDRIA (%) IN VALLE D'AOSTA (Confronti con Regioni Arco Alpino Occidentale)

(fonte: Institut Agricole Regionale, Aosta)

N. capi	1-5	6-10	11-20	21-30	>31
AOSTA	70.0	21.4	6.9	1.0	0.7
TORINO	37.5	25.9	20.5	9.8	6.3
IMPERIA	60.9	21.7	8.7	4.3	4.3

Del resto è evidente che solo mandrie di modesta consistenza sono in grado di sfruttare le esigue risorse alimentari disponibili attraverso il taglio del fieno, operazione prevalentemente manuale, nelle radure situate nelle zone a bassa quota in prossimità dei villaggi.

Mandrie di grandi dimensioni sono infatti costrette ad una dieta integrata con mangimi ed insilati durante la stagione invernale. In tutta la catena alpina sono state selezionate numerose razze bovine, tutte da latte, per sfruttare al meglio la produzione spontanea di foraggio.

Sono animali di piccola e media taglia, con treno anteriore robusto, baricentro basso, zoccoli ampi e ossatura tale da consentire un agile movimento su pendii anche molto scoscesi.

In tabella sono indicate le varietà più diffuse.

VARIETA' BOVINE DI MAGGIOR DIFFUSIONE NELL'ARCO ALPINO	
NOME	DISTRIBUZIONE
PUSTERTALER	Alto Adige
VALDOSTANABRUNA	Val d'Aosta
PEZZATA ROSSA	Piemonte, Val d'Aosta, Liguria
PINZGAU	Trentino, Veneto
RENDENA	Trentino, Veneto
PEZZATA NERA	Val d'Aosta
GRIGIA ALPINA	Trentino, Alto Adige

### Aspetti economici

Nonostante anche la regione alpina sia stata interessata dal fenomeno di emigrazione noto come "spopolamento della montagna", l'alpeggio continua ad essere praticato su scala familiare mentre alcune aziende sono sorte negli ultimi anni che hanno reso più industriale la produzione del latte utilizzando fondi messi a disposizione dalle amministrazioni pubbliche.

Queste aziende, tuttavia, per incrementare la produzione del latte e dei formaggi derivati hanno dovuto abbandonare in parte le caratteristiche del tradizionale alpeggio: stalle e caseifici hanno assunto connotati moderni e l'alimentazione invernale è basata in misura crescente su mangimi ed insilati.

Di contro le piccole aziende familiari devono fare i conti con i nuovi requisiti previsti dalle normative comunitarie per adeguare il sistema di allevamento a standard di igiene e sicurezza sanitaria che presuppongono considerevoli investimenti economici non sempre alla portata delle famiglie di allevatori.

Il latte prodotto è trasformato in formaggi dal gusto particolare, fra questi la fontina è il più noto.

### PRODUZIONE ANNUALE DI LATTE NELLA RAZZA PEZZATA ROSSA IN VALLE D'AOSTA

Latte (Kg)	Grasso (%/Kg)	Proteine (%/Kg)
3.500	3.55%	3.23%

Fonte: Assessorato all'Agricoltura, alla forestazione e alle risorse naturali della Regione Val d'Aosta.

In Val d'Aosta sono prodotte ogni anno 350.000 forme di fontina che pesano in media 9 kg ciascuna con un prezzo medio di 15.000 lire al chilogrammo (IVA esclusa).

Dalla loro commercializzazione risulta un fatturato annuo di circa 47 miliardi di lire.

### Aspetti regionali

La regione nella quale il fenomeno dell'alpeggio assume la maggiore rilevanza è attualmente la Valle d'Aosta nella quale è stata condotta una indagine per conoscere le dimensioni del fenomeno, il suo impatto sugli ecosistemi d'alta quota e le sue prospettive.

La Valle d'Aosta è la più piccola fra le regioni italiane e si estende per 326.000 ettari di cui il 30% è rappresentato da pascoli situati prevalentemente sopra il limite di crescita della vegetazione arborea.

Il 50% del territorio infatti si trova sopra i 2000 metri di quota. In tutta la regione l'allevamento delle vacche con transumanza estiva in quota verso gli alpeggi (monticazione) assume un peso

rilevante dal punto di vista ecologico e socio-economico.

Esistono infatti 350 alpeggi, situati in prevalenza fra 1500 e 2800 metri di quota.

Lo stock di bestiame che utilizza regolarmente l'alpeggio ha una importanza notevole sull'ecologia dei prati pascoli: si parla infatti di 45.550 capi, soprattutto bovini adulti, il cui impatto sulla vegetazione pascolata e sui pascoli in genere, sebbene concentrato nel periodo maggio-settembre, è pari ad almeno dieci volte quello esercitato dagli ungulati selvatici che non solo sono inferiori di numero ma hanno taglia molto minore di solito rispetto al bestiame domestico.

#### BESTIAME CHE UTILIZZA GLI ALPEGGI IN VALLE D'AOSTA (fonte Regione Autonoma della valle d'Aosta)

In Valle d'Aosta nonostante il declino nel numero delle aziende (8.430 nel 1961, 2.600 nel 1991) e degli alpeggi lo stock totale di bovini è cambiato di poco (47.224 capi nel 1961, 43.752 nel 1991); ciò significa che il numero medio di capi per azienda è aumentato da 5,6 (anno 1961) a 16,8 (anno 1996).

Dal punto di vista ambientale questa trasformazione ha comportato:

1. l'abbandono degli alpeggi meno favorevoli e quindi l'evoluzione spontanea della vegetazione in zone non più pascolate.
2. l'aumento del carico di bestiame e del livello di fertilizzanti organici negli alpeggi più favorevoli con conseguente sovrappascolo ed evoluzione di vegetazione nitrofila.
3. l'evoluzione degli stock di vacche lattifere e quelli di manzi e vitelli da carne, con diminuzione della presenza umana non essendo più richiesta mano d'opera per la mungitura e la produzione del formaggio; ciò si traduce nel fatto che il bestiame è meno custodito e più soggetto alla predazione da parte di carnivori.

#### L'alpeggio nelle aree protette

Di solito l'alpeggio viene consentito all'interno delle aree protette con alcune limitazioni per quanto riguarda le zone di riserva integrale.

Nell'area parco nazionale del Gran Paradiso ad esempio gravitano 191 mandrie bovine, per complessivi 3.021 capi che utilizzano in totale 10 località di alpeggio principali con stock variabili fra 57 e 773 capi per alpeggio.

All'interno dei confini del parco pascolano stabilmente almeno 340 capi bovini.

E' evidente che la presenza del bestiame nelle zone maggiormente frequentate da stambecco e camoscio non può non avere un impatto sull'esistenza degli erbivori selvatici, anche se l'argomento non è stato ancora studiato in dettaglio.

Di contro la pratica del pascolo a quote intermedie e il taglio del fieno nelle radure che si aprono all'interno della fascia boschiva hanno una non trascurabile importanza nell'aumentare le risorse trofiche per erbivori di bosco, come il cervo e il capriolo.

Il recupero delle attività agricole e zootecniche tradizionali

Una volta riconosciuto il ruolo importante delle forme estensive di agricoltura e di zootecnia nella conservazione dei paesaggi e delle risorse naturali, è necessario ridefinire i sistemi di premi e indennizzi comunitari e le altre misure di sostegno per la zootecnia montana (alpeggio) in modo da favorire gli allevamenti in equilibrio con la carrying capacity delle formazioni erbacee.

Ciò può essere conseguito trasformando l'attuale sistema di compensazione per capo in un sistema di premi per ettaro di superficie utilizzata.

E' questa la tendenza più recente delle politiche di sostegno comunitarie per premiare i sistemi di allevamento estensivi a basso impatto ambientale e con un guadagno in termini di difesa del paesaggio e delle risorse naturali come è emerso nel corso del Convegno di Cogne, (settembre 1996) organizzato dalla regione Autonoma della valle d'Aosta e dallo European forum on nature conservation and pastoralism sul tema della zootecnia di montagna in Europa.

E' inoltre necessario:

1. favorire il progressivo ritorno, ove possibile, ai sistemi di allevamento tradizionali come ad esempio il pascolo brado e la transumanza;
2. mantenimento delle razze autoctone;

Un elemento assolutamente necessario per ottenere l'affermazione di certe pratiche agro-pastorali alternative, è rappresentato dalla loro convenienza in termini economici e di qualità del lavoro.

Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto indirizzando i consumatori verso prodotti eco-compatibili, attraverso la creazione di marchi e consorzi di qualità che ne garantiscano origine e criteri di produzione.

Bisogna infine adottare incentivi e misure di sostegno per la agricoltura montana soprattutto nelle aree critiche:

- favorire l'agricoltura estensiva rispetto a quella intensiva, poiché questa pratica presenta un minore impatto ambientale e contribuisce al mantenimento di alcuni habitat semi-naturali, permettendo la presenza di una continuità ambientale;

- incentivare e rendere economicamente vantaggiose le pratiche di agricoltura biologica;

- sottoporre a valutazione di impatto ambientale tutte le attività agricole che hanno o possono avere effetti negativi sull'ambiente, come ad esempio il massiccio uso di fitofarmaci, l'uso di grandi quantità d'acqua, di concimi chimici, nonché la produzione di ingenti quantità di residui organici. Interessante appare la percentuale riportata dai servizi tecnici e di progettazione che viene svolto dal 20,6% delle C.M.. La progettazione delle opere pubbliche, per le procedure che la Legge 109/94 impone e per le figure professionali che richiede, diviene ogni giorno più difficile. Tutto ciò diviene

ancora più difficile in realtà amministrative piccole dove la progettazione rischia, per la scarsità dei dipendenti e di figure professionali presenti, talvolta uniche che assumono in se' tutte le competenze che l'amministrazione locale ha, dalla programmazione territoriale, alle pratiche edilizie, alla manutenzione del patrimonio, di essere possibile solo attraverso il ricorso ad incarichi professionali esterni che impongono costi di progettazione elevati anche per opere di scarsa difficoltà progettuale.

## PROGRAMMA LIFE NATURA PER LE MONTAGNE ITALIANE

### Cenni su alcuni progetti

La direzione XI della Commissione Europea mette a disposizione dei Paesi membri delle disposizioni finanziarie attraverso i Programmi "LIFE" che mirano alla conoscenza, conservazione e gestione delle specie animali di interesse comunitario e degli habitat la cui conservazione è prioritaria in Europa ai sensi della direttiva Habitat del 1992.

Molti habitats e specie animali prioritarie si trovano nelle montagne italiane, fra queste l'orso bruno (Alpi e Appennini), il lupo (Appennini) tanto che l'associazione italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF) da anni svolge dei progetti Life (cofinanziamento al 25% con 75% dell'importo dato invece dall'Unione Europea) in aree montane dell'Appennino e delle Alpi promuovendo progetti che non hanno solo un interesse zoologico e naturalistico ma anche gestionale e socio-economico coinvolgendo le comunità rurali locali in attività finalizzate alla conservazione del patrimonio naturale e alla promozione del turismo naturalistico.

Per quanto riguarda le Alpi italiane nell'ultimo quinquennio sono stati promossi alcuni progetti di ampio respiro sulla fauna delle Alpi, la vasta regione considerata a buon diritto uno dei principali serbatoi di biodiversità e una delle più estese aree "selvagge" dell'Europa dal momento che si sviluppa per circa 1200 Km dalle regioni occidentali liguri-provenzali fino a collegarsi alle regioni orientali.

In questo vasto territorio si trovano alcune delle più importanti aree protette del continente europeo che tutelano paesaggi e risorse biologiche di elevato valore.

Le Alpi, infatti, ospitano ancora oggi importanti popolazioni di grandi mammiferi e uccelli che si sono mantenute grazie alla tormentata orografia del territorio e, in certa misura, almeno per quanto riguarda i mammiferi erbivori, ad una gestione venatoria compatibile con la tutela faunistica.

Popolamenti di Cervo (*cervus elaphus*), un tempo diffuso in tutta la catena, si rinvennero comunque in molte aree protette e non, soprattutto nella fascia centrale ed orientale, il Capriolo (*capreolus caapreolus*) è invece uniformemente diffuso con densità particolarmente elevate nei comprensori forestali altoatesini, veneti e friulani, mentre lo Stambecco (*Capra Ibex*), il cui nucleo principale è nelle Alpi occidentali (Gran Paradiso) è stato reintrodotta con successo in molti comprensori di tutta la catena.

Il Camoscio (*Rupicapra rupicapra*) è una presenza consistente su tutta la catena indipendentemente dalle aree protette soprattutto nel settore centro-orientale, mentre il Daino (*Dama dama*) e il Muflone (*Ovis aries*) - entrambe specie alloctone - sono confinati in poche aziende faunistiche venatorie e aree protette.

Più diffuso il Cinghiale (*Sus scropha*), con floride popolazioni spesso incrociate con maiali

domestici allo stato brado.

Importanti popolazioni di Marmotta (*Marmota marmota*), da alcuni anni non più considerata tra le specie cacciabili, si incontrano lungo tutta la catena.

La Lepre (*Lepus erupaeus*) e la Lepre variabile (*Lepus timidus*), tipica selvaggina di montagna, sono ancora relativamente diffuse nei comprensori montani, ma la prima è molto rarefatta nelle aree pedemontane dove i ripopolamenti hanno scarso successo. Volatili montani stanziali di interesse venatorio sono la Pernice bianca (*Logopus mutus*) e la Coturnice (*Alectoris graeca*), ben adattate alla vita degli ambienti poveri e aspri di alta quota e ancora diffuse nei principali massicci montuosi.

Le popolazioni di tretanonidi, ancorché fortemente depauperate in tutte le zone in cui si pratica la caccia, sono di interesse europeo.

Sono presenti anche piccoli nuclei di Lupo (*Canis lupus*), di Orso bruno (*Ursus arctos*), di Lince (*Lynx lynx*), almeno trecento coppie nidificanti di Aquila reale (*Aquila chrysaetos*) e molte altre specie di vertebrati superiori ed inferiori.

In tutta questa regione la fauna rappresenta oggi un bene fondamentale non solo dal punto di vista venatorio ma soprattutto dal punto di vista delle risorse genetiche e deve essere considerata con estremo interesse anche per le trasformazioni a cui è soggetta per fenomeni di immigrazione ed estinzione su scala più o meno vasta che interessano soprattutto i grandi mammiferi erbivori e i carnivori.

Per questo motivo e per il fatto che la regione alpina interessa alcuni stati membri dell'Unione Europea, gli organismi comunitari hanno sempre prestato molto interesse alla conservazione e alla razionale gestione delle risorse naturali nel comprensorio.

Nell'ambito del Programma di sostegno comunitario Life Natura, negli ultimi anni il WWF Italia si è fatto carico di due progetti di analisi e programmazione di interventi di conservazione:

- il Progetto Orso per un piano di conservazione dell'orso bruno nelle alpi orientali;
- - Il Progetto Corridoi faunistici (Progetto per la conservazione di specie animali e prioritarie nella Direttiva 92/43/CEE attraverso la gestione dei corridoi faunistici, cioè dei collegamenti territoriali fra le zone abitate dalle specie animali prioritarie).

Successivamente l'associazione ha promosso un terzo progetto specifico per le specie di "grandi mammiferi carnivori" che mira a integrare in un quadro internazionale le conoscenze e le proposte di conservazione.

I tre progetti appaiono sequenziali e complementari e rappresentano al momento attuale il più organico programma di studio e di tutela per la grande fauna alpina nel territorio italiano.

### 3.6. UNA ESPERIENZA DI SVILUPPO LOCALE - CONTRIBUTO DELLA COMUNITA' MONTANA GRAN SASSO LAGA

### Generalità

Si segnalano per la loro rilevanza, fra gli interventi di sviluppo locale suscettibili di essere inseriti in programmi di sviluppo economico in zone parco ed aree protette, quelli condotti dalla COMUNITÀ MONTANA DELLA LAGA, zona M, (Regione Abruzzo), che ha trasmesso al CTIM una nota sulla propria attività negli anni 1996 e 1997. E' da rilevare che la comunità è inserita all'interno dei confini del Parco Nazionale Gran Sasso-Monti della Laga, una delle aree naturalistiche più rilevanti dell'intero territorio nazionale.

### Le iniziative svolte

Più in particolare, per quanto riguarda i servizi pubblici locali, area che come si evince anche da altre parti di questa relazione è andata assumendo un ruolo sempre più rilevante nell'attività delle C.M., la Comunità Montana citata ha ottenuto in base alla legge regionale n. 134/1995 modificata dalla L.R. n. 95/1996, un finanziamento per l'esercizio di funzioni e servizi comunali da svolgere nell'anno 1997, nei seguenti settori:

- gestione associata di impianti di depurazione di acque reflue e liquami civili;
- tutela della sicurezza e salute dei lavoratori (L. 626/1994);
- partecipazione al "Progetto Estate Gran Sasso Laga" che ha coinvolto tutti i comuni della comunità per la realizzazione di una serie di manifestazioni ed iniziative di carattere turistico e culturale;
- partecipazione alla manifestazione "Vetrina del Parco 1997" per la divulgazione delle potenzialità turistiche, culturali, ambientali del Parco nazionale Gran Sasso-Monti della Laga;
- corso di aggiornamento e riqualificazione dei funzionari ed amministratori;
- potenziamento dei servizi comunali attraverso l'attivazione di lavori socialmente utili nei settori seguenti:
  - servizi scolastici;
  - manutenzione viabilità, verde pubblico e beni immobili;
  - vigilanza e protezione dell'ambiente, informazioni turistiche, razionalizzazione dei servizi.
- museo all'aperto di Campovalano- Progetto Piceno.

Inoltre la Comunità ha approvato nel 1997 un progetto integrato per la realizzazione di strutture, infrastrutture e servizi di qualità diretti a promuovere lo sviluppo socio-economico di tutta la Comunità montana favorendo una più generale fruibilità e valorizzazione delle risorse territoriali, anche a supporto dell'attività turistica connessa alla valorizzazione del Parco nazionale. L'intervento è concepito sia come servizio collettivo che la C.M. assicura al territorio, sia come infrastruttura di supporto alle potenzialità di sviluppo socio-economico nel campo del recupero dei nuclei abitati rurali e quindi nel contempo mezzo e finalità dello stimolo al riuso del patrimonio edilizio esistente a fini turistici, sia, più in generale, come sostegno alle attività produttive esistenti nei vari settori collegati al territorio.

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

L'interesse e l'attenzione alla montagna in ambito internazionale non sono venuti meno nell'arco temporale cui la presente relazione si riferisce, sia da parte degli organismi istituzionali che delle "rappresentanze" della montagna.

### 4.1. Le prospettive di riforma della politica dei fondi strutturali

In seno all'Unione Europea si è avviato il dibattito sul futuro della politica dei fondi strutturali che come è noto completerà nel 1999 la seconda fase operativa dopo la riforma del 1988. A conclusione della Conferenza Intergovernativa nel trattato di Amsterdam la Commissione Europea ha confermato la prossima presentazione della sua "Agenda 2000" ossia i testi relativi ai tre nuovi problemi a cui dovrà far fronte l'Unione: l'ampliamento, il finanziamento futuro dell'Unione e la riforma delle politiche comuni. E' in questo contesto che con quella della politica agraria comune si pone la riforma della politica dei fondi strutturali cui la montagna è particolarmente interessata. Il dibattito su queste riforme ha avuto due momenti particolarmente significativi: la Conferenza di Cork sullo sviluppo rurale organizzata dal Commissario all'Agricoltura Fishler ed il Forum di Bruxelles sulla coesione economica e sociale ispirato dal Commissario alle Politiche regionali Sig.ra Wulf-Mathies.

A Cork il Commissario Fishler ha sostanzialmente sostenuto la tesi che lo sviluppo rurale sostenibile deve diventare una priorità dell'Unione Europea e la politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell'ideazione e multisettoriale nell'applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale. Essa deve essere applicata a tutte le aree rurali dell'Unione rispettando il principio della concentrazione tramite una differenziazione del cofinanziamento per le aree più bisognose.

Quanto ai contenuti della politica dalla "Carta di Cork" emerge che "deve basarsi su un approccio integrato, che comprenda nello stesso quadro giuridico l'adeguamento e lo sviluppo dell'agricoltura, la diversificazione economica - in particolare le piccole e medie imprese e i servizi rurali - la gestione delle risorse naturali, il potenziamento delle funzioni ambientali e la promozione della cultura, del turismo e delle attività ricreative".

A conclusione del Forum sulla coesione economica e sociale, diversa pare la posizione del Commissario Sig.ra Wulf-Mathies che, a proposito dello sviluppo rurale, ha ritenuto che sarà necessaria una migliore sinergia tra la politica agraria e le misure strutturali ma che questo non basterà a garantire uno sviluppo promettente di queste aree. "Un approccio settoriale, fondato soltanto sulle aree rurali farebbe correre il rischio di tagliare fuori le zone rurali dagli impulsi dinamici provenienti dalle città e di ridurre la capacità di questi a stimolare lo sviluppo del loro retroterra e delle infrastrutture comuni".

I nuovi regolamenti dei Fondi strutturali, che saranno presumibilmente adottati entro il 1998, potrebbero vedere considerevolmente ridotti gli obiettivi da perseguire. Stando alle indicazioni disponibili i sette "obiettivi" attuali verrebbero ridotti a tre:

- a) sostegno e rilancio delle zone in ritardo sul piano economico;
- b) sostegno alle zone in declino economico: alle zone rurali e alle zone urbane;

c) una nuova strategia per le risorse umane.

Sarebbe inoltre ridotto il numero delle iniziative comunitarie.

#### **4.2. Le prospettive della politica rurale dell'Unione Europea**

Nel luglio scorso la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio l'Agenda 2000 che riunisce in unico documento i problemi fondamentali a cui l'Unione Europea dovrà far fronte nei prossimi anni specialmente per negoziare il suo ampliamento in condizioni favorevoli.

Nel definire la sua posizione sull'avvenire della Politica agraria comune la Commissione ha valutato attentamente le conseguenze della riforma del 1992 che risultano ampiamente favorevoli e le sfide e le opportunità in cui l'agricoltura europea è oggi coinvolta. La Commissione conferma le scelte politiche espresse nel documento sulla strategia agricola del dicembre 1995 presentato al Consiglio europeo di Madrid e propone di approfondire ed estendere la riforma del 1992 favorendo sempre più il passaggio dal sostegno dei prezzi ai pagamenti diretti e sviluppando una "politica rurale" coerente che accompagni tale processo.

Questa nuova "politica rurale" coinvolgerà i territori montani. La Commissione ritiene che le economie locali nelle zone rurali risentiranno di ulteriori cambiamenti del mercato, della politica che lo disciplina e delle norme commerciali, in un periodo in cui molte di esse devono affrontare gravi problemi di sviluppo economico. Alle zone rurali viene inoltre richiesto di svolgere una funzione sempre più importante per l'ambiente e per le attività del tempo libero. Di conseguenza gli strumenti agroambientali acquisteranno un ruolo fondamentale nel promuovere uno sviluppo sostenibile delle zone rurali. Un'altra possibilità che merita di essere attentamente valutata - sostiene la Commissione - è quella di tenere conto della frequente coincidenza tra le zone svantaggiate (entro le quali si colloca la montagna) e le zone di grande valore ambientale e pertanto di trasformare gradualmente il relativo sistema di sostegno.

Per quanto riguarda gli altri aspetti dello sviluppo rurale sostenibile, la Commissione propone di incentivare l'evoluzione attuale e di sostenerla riorganizzando gli strumenti di politica rurale già in vigore.

-Le misure di accompagnamento della PAC attualmente finanziate dal FEOGA (regime agroambientale, rimboschimento ecc) saranno completate dal regime per zone svantaggiate (compresa la montagna). Tutte queste misure saranno applicate orizzontalmente ed attuate con un sistema decentrato.

-Per le zone rurali localizzate in regioni attualmente ammissibili all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali sarà mantenuto l'attuale sistema dei programmi integrati a favore dello sviluppo.

-Le misure di sviluppo per le zone rurali ammissibili al nuovo obiettivo 2 saranno finanziate dal FEOGA in quanto misure di accompagnamento. Esse compariranno in un unico programma insieme a misure del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e del FSE (Fondo sociale europeo) per le regioni ammissibili all'obiettivo 2.

Sostanzialmente la proposta della Commissione, che costituirà la base per il negoziato, dovrebbe garantire che la riforma della Politica agricola comune sia accompagnata in tutta l'Unione da una

vasta gamma di misure a favore dello sviluppo rurale senza pertanto trascurare gli obiettivi della coesione economica e sociale.

#### - Il Parlamento Europeo

La Commissione agricoltura del Parlamento Europeo ha preso in esame il tema dell'agricoltura di montagna anche attraverso un'apposita "audizione" alla quale sono stati invitati esperti della materia di diversi Paesi europei. Un'approfondita ricerca sull'argomento è in corso di affidamento ad un pool di organizzazioni rappresentative di interessi ed istituzioni montane

#### - Il Comitato Economico Sociale dell'U.E

Dopo l'articolato "parere d'iniziativa" sullo "sviluppo locale" il Comitato ha approvato all'unanimità un "parere d'iniziativa" sul tema: "L'Arco Alpino un'occasione di sviluppo e di integrazione". In questo documento di particolare interesse si evidenzia il paragrafo riferito ad "una politica per la montagna" nel quale si afferma:

"L'esame delle problematiche relative all'Arco Alpino può essere l'occasione migliore anche per una riflessione più ampia sulla necessità nell'Unione Europea oltreché negli Stati membri interessati, di una specifica "politica della montagna".

L'esigenza di una tale politica mirata, prescinde dal grado di marginalità del territorio montano. La montagna non è necessariamente povera, è ricca di una propria specificità che determina realtà e problemi di cui la Comunità ai vari livelli deve farsi carico. Le zone depresse o svantaggiate possono cessare di essere tali qualora si realizzino interventi sufficienti a far mutare la loro condizione. La montagna è invece caratterizzata dalla "quarta dimensione" del proprio spazio, dalla pendenza molto più che dall'altitudine, una dimensione immutabile che costituisce la specificità della montagna e che non significa necessariamente povertà.

E' questa specificità che le Comunità nazionali così come l'Unione Europea devono riconoscere ponendola alla base delle loro scelte, ossia delle loro politiche."

#### Conferenza intergovernativa di Trento (ottobre 1996)

I delegati di ventidue Paesi europei e della Commissione dell'Unione Europea hanno preso parte alla seconda sessione della Consultazione europea intergovernamentale per lo "Sviluppo sostenibile della montagna". La consultazione fa riferimento alle conclusioni della Conferenza di Rio de Janeiro secondo le quali le zone di montagna del mondo fanno fronte a particolari problemi di fragilità che necessitano di politiche specifiche per un avvenire sostenibile (Capitolo 13 dell'Agenda 21).

Il documento conclusivo è il risultato di una consultazione che ha interessato trentatré Paesi europei e la Commissione Europea con degli incontri intergovernamentali svoltisi ad Aviemore (Scozia) ed a Trento, ed una conferenza di Organizzazioni non governative tenutasi a Tolone nel luglio 1996. Il documento prende altresì in considerazione altre iniziative quali la Convenzione Alpina, le Carte europee delle Regioni di montagna e delle zone rurali attualmente in discussione; e la strategia pan-europea della diversità biologica e paesaggistica.

Il documento conclusivo approvato a Trento riconosce la grande diversità delle popolazioni, culture, comunità, paesaggi e situazioni economiche delle montagne europee. Le popolazioni d'Europa possiedono con le loro montagne un capitale naturale di immenso valore che fornisce risorse vitali e

ricreative per l'insieme del continente. Fino ad oggi l'avvenire dei territori e delle popolazioni di montagna non è stato orientato in modo durevole.

Un equilibrio tra sviluppo economico e conservazione degli ambienti di montagna è indispensabile.

In sintesi il documento rileva come sia necessario lavorare senza scadenze per andare verso un quadro politico integrato a livello europeo che prenda particolarmente in conto gli elementi seguenti:

-L'identità delle popolazioni e delle Comunità di montagna ed il loro ruolo essenziale nella gestione durevole delle risorse ambientali; la fornitura degli elementi di ricreazione e delle produzioni di qualità deve essere promossa a beneficio dell'intera società europea.

-L'ambiente di montagna dovrà essere conservato e valorizzato per le generazioni future attraverso misure politiche specifiche da considerare prioritarie.

-Un approccio plurisetoriale integrato e delle politiche settoriali incisive sono necessarie specialmente per l'agricoltura, la selvicoltura, i trasporti, il turismo e l'energia; certe popolazioni possono avere l'esigenza di sviluppare la pluriattività per adeguarsi ai cambiamenti socio-economici e ambientali.

-La solidarietà tra le regioni di pianura e di montagna così come tra le stesse regioni di montagna dovrà essere incoraggiata nel reciproco interesse.

-Dei meccanismi finanziari specifici sono necessari per compensare le regioni di montagna delle difficoltà e degli obblighi inerenti ai servizi resi all'insieme della società.

-Gli scambi di informazioni e la ricerca permanente sono necessari così come le attrezzature ed i programmi di formazione comune.

In conseguenza - rileva il documento - piani e programmi d'azione integrati dovranno essere sviluppati lavorando congiuntamente ed in cooperazione con degli strumenti adeguati ai livelli regionale e nazionale ed internazionale tenendo in considerazione il principio di sussidiarietà. Il processo di consultazione sullo sviluppo sostenibile della montagna dovrà continuare con la piena partecipazione di tutte le parti interessate, governi, organizzazioni intergovernamentali e non governamentali e le popolazioni di montagna e tenendo conto delle azioni e delle priorità identificate in questo documento.

#### **4.3. La carta europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa**

Il Consiglio d'Europa sin dai primi anni settanta si è occupato nell'ambito della sua articolazione attraverso studi, dibattiti e raccomandazioni, dei problemi della montagna. In particolare l'Assemblea Parlamentare ed il Congresso dei Poteri Locali e Regionali hanno organizzato negli anni 1978, 1988 e 1994 tre Conferenze europee sui problemi delle regioni di montagna. In occasione della terza Conferenza svoltasi a Chamonix nel settembre del 1994 è stata presentata ed approvata all'unanimità dagli oltre quattrocento partecipanti una "Carta europea delle regioni di montagna". Il documento auspicato nella mozione conclusiva della seconda Conferenza svoltasi a Trento nel 1988, è il frutto dell'elaborazione di un gruppo di lavoro internazionale nell'ambito dell'Assemblea Parlamentare e del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. La "Carta", prima della presentazione a Chamonix, è stata sottoposta ad una ampia consultazione nell'ambito di Enti Locali e Regionali, Istituzioni ed Organizzazioni non governative, esperti e

studiosi della materia, consultazione che ha fornito, oltre ad una validazione di democraticità, interessanti elementi di perfezionamento.

Il Congresso dei Poteri Locali e Regionali e l'Assemblea Parlamentare hanno presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Raccomandazioni affinché lo stesso Comitato esaminasse il più rapidamente possibile il progetto di Carta Europea delle regioni di montagna in vista dell'adozione da parte degli Stati membri di uno strumento giuridico impegnativo (convenzione internazionale) capace di riequilibrare le differenze socio-economiche esistenti nel quadro di uno sviluppo sostenibile.

Il Comitato dei Ministri ha ora affidato ad un apposito gruppo di lavoro tecnico, nel quale è rappresentata anche l'Italia, l'incarico di stabilire un testo Convenzionale più conciso e più semplice che dovrà basarsi oltretutto sulla Raccomandazione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali su altri strumenti internazionali esistenti quali la Convenzione Alpina ed i principi e le raccomandazioni adottate in occasione della consultazione intergovernamentale europea sullo sviluppo sostenibile delle montagne svoltasi a Trento nell'ottobre 1996.

A sostegno dell'iniziativa l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa organizza nel settembre 1997 a Rodez (Francia) una Conferenza pan-europea sulla montagna.

#### **4.4. La Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione alpina)**

In occasione dell'ultima riunione del Comitato Permanente della Conferenza delle Alpi, non sono emerse novità di rilievo. Riguardo all'intesa sul Protocollo Trasporti rispetto al quale permane rigida la posizione della delegazione Austriaca, le prospettive continueranno ad essere difficili anche se proseguono contatti bilaterali tra le delegazioni in vista di un incontro tra i Ministri interessati. E' emersa peraltro la convinzione che il buon esito e forse la stessa sopravvivenza della Convenzione dipenda proprio dal buon esito del Protocollo Trasporti. Infatti il rifiuto da parte dell'Austria di sottoscrivere altri protocolli, se quello sui Trasporti non si concluderà in modo positivo rischia di bloccare tutta l'attività della Conferenza delle Alpi. E' nota la posizione austriaca sul Protocollo Trasporti: l'Austria ed i Lander austriaci - in particolare il Tirolo - sono contrari ad ogni nuova costruzione autostradale sull'intero arco alpino compresi i territori limitrofi degli altri Paesi. Ciò è ritenuto inaccettabile dagli altri Paesi alpini e dall'Unione Europea.

Svizzera ed Italia hanno avviato le procedure per la ratifica della Convenzione. Nella Confederazione Elvetica è presumibile che le stesse si concludano nella primavera del 1998, in Italia la legge di ratifica approvata dal Senato è all'attenzione della Camera dei Deputati.

#### **La rappresentanza degli "interessi" della montagna a livello internazionale**

Le strutture di rappresentanza degli interessi della montagna a livello europeo sono attualmente due: l'Euromontana e l'Associazione europea degli eletti della montagna (AEM). L'Euromontana era una emanazione della Confederazione Europea dell'Agricoltura recentemente costituitasi in associazione autonoma e riunisce organizzazioni professionali, centri studi ed enti diversi interessati ai problemi della montagna. Particolare attenzione l'Euromontana che ha sede a Parigi, rivolge ai Paesi del centro e dell'est europeo, anche se le risorse operative disponibili sono chiaramente inadeguate alla complessità dei problemi che si riscontrano in quei Paesi. Interesse hanno comunque suscitato due seminari organizzati dall'Euromontana a Cracovia e a Salonicco: in quest'ultima occasione è stata ufficializzata la costituzione dell'Euromontana in associazione autonoma. Alla stessa Euromontana la Commissione Europea nell'ambito dei programmi per l'ambiente ha

recentemente affidato la realizzazione di uno studio su: "l'integrazione delle preoccupazioni ambientali nell'agricoltura di montagna".

L'associazione europea degli eletti della montagna (AEM) che ha sede a Strasburgo associa gli eletti e le istituzioni montane. Nata da una iniziativa dell'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità ed Enti montani) e dell'ANEM organizzazione parallela francese, conta oggi aderenti anche di Svizzera Austria, Spagna e Portogallo oltreché di Amministratori e Parlamentari delle zone montane e di membri del Parlamento Europeo. L'AEM ha acquisito lo status di "osservatore" al Consiglio d'Europa e presso gli organi della Convenzione alpina ed ha avviato una intensa attività di rappresentanza degli interessi della montagna presso le istanze europee. In particolare in questi ultimi mesi l'AEM ha predisposto un memorandum sui problemi della montagna in Europa da trasmettere alla Commissione ed al Parlamento europeo con la finalità di attirare l'attenzione sul problema in occasione delle determinazioni Comunitarie sull'avvenire della politica dei fondi strutturali. Il memorandum è stato esaminato ed approvato in occasione di un seminario svoltosi nel dicembre 1996 presso il Parlamento Europeo a Bruxelles con la partecipazione del Commissario all'Agricoltura Fischler. In Italia oltre all'UNCCEM che associa e rappresenta la totalità delle Comunità Montane e dei Comuni montani, hanno aderito all'AEM alcune Regioni particolarmente interessati ai problemi montani.

## **Capitolo V - Attività promossa dal Comitato nell'anno 1997 (ottobre 1996 - Settembre 1997)**

### **5.1. Riparto del Fondo nazionale per la Montagna alle regioni per l'anno 1996 in base alla delibera del CIPE**

Il CIPE ha approvato, con delibera del 20 dicembre 1996, i criteri di riparto per l'anno 1996 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. 300.000.000 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 20 dicembre 1996 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30.5.1997 con indicatori statistici e riparti regionali comprensivi delle rettifiche nell'assegnazione dei fondi alle Regioni Lombardia e Molise (dovuto a meri errori di trascrizione) approvate dal CIPE il 26 giugno 1997.

**Approvazione dei criteri di riparto e della relativa ripartizione tra le Regioni del Fondo Nazionale per la Montagna per l'anno 1996.**

1) Sono approvati per l'anno 1996 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 300 miliardi previsti dalla delibera CIPE del 26 giugno 1996 di cui alla "colonna B" della predetta tabella.

**Riparto Fondo Nazionale per la Montagna "Anno 1996"**

Regione	Col. A Quota di riparto	Col. B Assegnazione (mld di lire)
PIEMONTE	13,46	40,370
VALLE D'AOSTA	=	=
LOMBARDIA	7,46	22,394*
TRENTINO A ADIGE	=	=
VENETO	4,05	12,149
FRIULI V. GIULIA	=	=
LIGURIA	4,51	13,538
EMILIA ROMAGNA	4,99	14,979
TOSCANA	7,17	21,515
UMBRIA	3,18	9,533
MARCHE	5,50	16,493
LAZIO	4,40	13,187
ABRUZZI	9,50	28,507
MOLISE	3,98	11,951*
CAMPANIA	8,69	26,056
PUGLIA	3,99	11,983
BASILICATA	7,51	22,532
CALABRIA	11,60	34,813
SICILIA	=	=
SARDEGNA	=	=
ITALIA	100	300,000

\* dati rettificati con delibera CIPE 26/6/1997

## 5.2. Predisposizione di criteri per il riparto dei fondi alle Regioni per l'anno 1997

I criteri di riparto del Fondo già individuati per l'anno 1996 sono stati confermati.

E' stato stabilito di effettuare la ripartizione su scala regionale, prendendo in considerazione (ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 97/94) solo le regioni a statuto ordinario. Per le regioni che hanno provveduto alla ridelimitazione prevista dall'art. 28 della Legge n. 142/90 si sono considerati tutti i comuni compresi nelle comunità montane (montani, parzialmente montani). Per tutte le altre Regioni si sono considerati solamente i comuni classificati interamente montani in base alla Legge n. 1102 del 3/12/71 (art. 1. c. 3), in attesa che tutte le regioni provvedano alla ridelimitazione.

Sono stati quindi selezionati gli indicatori statistici, che ai sensi dell'art. 2 c. 1 della Legge 97/94 devono tener conto dell'estensione del territorio, della popolazione residente, del livello di salvaguardia ambientale, del reddito medio, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti pubblici alle Regioni.

Tale ripartizione è stata approvata dal CTIM in data 2/7/97; la relativa proposta sarà presentata quanto prima al CIPE dal Ministro del Bilancio, di concerto con il Ministro delle Risorse agricole, alimentari e forestali, previa espressione di un parere da parte della Conferenza Stato-Regioni.

## 5.3. PROGETTO S.I.M. (*SISTEMA INFORMATIVO DELLA MONTAGNA*)

### Premessa

L'art.24 (Informatica e telematica) della Legge 97/94 afferma che:

- le comunità montane possono operare quali sportelli dei cittadini per superare le difficoltà di comunicazione fra le varie strutture e i servizi territoriali. A tal fine, le Amministrazioni pubbliche ed i soggetti che gestiscono pubblici servizi sono tenuti a consentire loro l'accesso gratuito a tutte le informazioni ed ai servizi non coperti da segreto;
- il Ministero delle Politiche agricole, d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, istituisce nell'ambito del proprio sistema telematico, gli opportuni collegamenti dei servizi di interesse delle aree montane con le comunità, i comuni montani e l'UNCHEM.

Come è noto, al fine di seguire l'attuazione della Legge, presso il Ministero del Bilancio e della

Programmazione Economica, è stato istituito il Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM), composto da rappresentanti delle principali Amministrazioni interessate all'attuazione della Legge sulla Montagna.

In Comitato, e' emersa la necessità, sostenuta con particolare interesse dall'Unione Nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani (UNCHEM), di avviare, a cura del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali, un **Sistema Informativo della Montagna (SIM)** per dare attuazione a quanto disposto dall'art. 24 della sopracitata Legge, anche al fine di accelerare la costituzione dello sportello del cittadino in montagna presso le Comunità Montane.

Il Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna ha riconosciuto il ruolo basilare che il SIM assume sia quale supporto decisionale delle iniziative da condurre nel tempo in attuazione della legge, sia quale prima concreta realizzazione in grado di offrire benefici diretti a favore delle popolazioni delle zone montane.

Nel dicembre 1995 Il Comitato ha approvato il progetto, predisposto da un apposito sottogruppo di lavoro, dando indicazioni al MRAAF stesso di procedere per le ulteriori approvazioni occorrenti (Conferenza Stato-Regioni, AIPA).

#### **Obiettivi generali del Sistema informativo della Montagna (SIM) e sviluppo della progettazione**

Gli obiettivi principali che hanno guidato, fin dall'inizio, la fase di progettazione del Sistema informativo della Montagna sono riassumibili:

- nell'avvicinamento della Pubblica Amministrazione e dei suoi servizi al territorio montano finalizzato al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti anche attraverso l'accesso facilitato a tutte le informazioni relative alle opportunità di sviluppo (finanziamenti e contributi pubblici, opportunità di impiego, informazioni di mercato, etc.);
- nell'avvicinamento del territorio montano alla Pubblica Amministrazione in termini di conoscenze specifiche delle realtà locali da tradursi in decisioni di governo e di pianificazione a livello locale, regionale e centrale.

Il SIM si configura e si caratterizza non tanto quale sistema informativo di nuovo impianto, bensì quale "complesso di servizi" attuabili attraverso l'evoluzione e il collegamento di sistemi informativi già esistenti; in particolare, gli aspetti caratteristici del sistema sono:

- l'integrazione e l'interconnessione di sistemi informativi già esistenti;
- la possibilità di accesso in territorio montano alle informazioni e ai servizi offerti dai sistemi informativi della P.A.;
- lo sviluppo, nell'ambito dei singoli e competenti sistemi informativi interconnessi, di dati e funzioni "tagliate" in modo specifico sulle esigenze della montagna.

Il SIM si configura quindi come un Sistema Informativo "intersectoriale" che vede sostanzialmente le Comunità Montane come punto di integrazione di un insieme di componenti informative e di applicazioni già esistenti o in via di realizzazione nell'ambito dei diversi sistemi informativi della Pubblica Amministrazione centrale e locale.

Lo sviluppo, la realizzazione e la messa a disposizione dei dati e dei servizi applicativi attraverso il SIM sarà effettuata da ciascuna Amministrazione interessata in attuazione delle relative competenze con il supporto e il coordinamento del Ministero delle Politiche agricole.

Tale carattere intersectoriale ha, fin dall'inizio, evidenziato la necessità di attivare, in fase realizzativa e di prima attivazione dei servizi, un apposito gruppo di lavoro che dovrà rappresentare in primo luogo il punto di riferimento operativo per lo sviluppo del sistema e per la sua progressiva estensione sia funzionale (ampliamento del ventaglio dei servizi) che territoriale (estensione dei servizi a nuove Comunità montane).

#### **La coerenza con la Rete Unitaria della P.A. e la compatibilità con il progetto "sistema di interscambio catasto-comuni avviato dall'AIPA"**

Il progetto deve garantire ovviamente la coerenza con gli standard definiti dall'Autorità per l'Informatica nella pubblica amministrazione per assicurare la connettività fra le reti, l'interoperabilità tra i sistemi e la cooperazione tra le applicazioni delle varie Amministrazioni.

In tal senso, il progetto si caratterizza particolarmente per i seguenti aspetti:

- l'architettura tecnica delineata che, sulla base dei principi e degli standard definiti negli studi per la realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione e per la definizione del

Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali (SCT) potrà costituire un riferimento "pilota" per l'applicazione degli stessi;

- l'adozione di una fase per la realizzazione di un prototipo nel processo produttivo delle applicazioni software che, consentendo all'AIPA e all'UNCCEM di validare i modelli di servizio che verranno realizzati, costituisce un elemento di garanzia per un reale ed efficace utilizzo degli stessi e la definizione dei corrispondenti standard sia tecnici che funzionali; il prototipo sarà realizzato su un nucleo significativo di funzionalità di ciascuna tipologia di servizio, interessando i diversi tipi di unità organizzative coinvolte nella loro erogazione.

Lo sviluppo del prototipo si rende necessario per poter verificare i requisiti del Sistema di comunicazione dei dati territoriali rispetto ad una realtà importante quale quella delle Comunità Montane e inoltre per rendere coerenti i requisiti dell'infrastruttura di base del sistema di servizi previsti dal progetto di avvio del SIM con i requisiti per il sistema di interscambio "Catasto-Comuni"; il tutto con evidenti benefici in termini di uso razionale delle risorse e di efficacia complessiva del sistema.

L'obiettivo, quindi è la realizzazione di un prototipo che:

- verifichi possibilità di interscambio, aggiornamento e navigazione di informazioni di natura territoriale (immagini, dati cartografici, dati descrittivi) correlate da un sistema di indici di riferimento per gli ambienti applicativi delle Comunità Montane e dei comuni.
- attesti la compatibilità tecnico-funzionale del SIM con il "Sistema di interscambio Catasto-comuni"

Il ruolo dell'AIPA: la legge 97/94 prevede, in particolare, che l'AIPA, sentita l'UNCCEM predisponga le possibili forme di collaborazione tra le Amministrazioni affinché le Comunità Montane possano operare quale sportello dei cittadini. A tale riguardo, si evidenzia il ruolo fondamentale che verrà svolto dall'AIPA per verificare la coerenza dei requisiti di base del sistema di servizi previsti dal progetto con ulteriori e possibili servizi, al fine di un uso razionale delle risorse e di una efficacia complessiva del sistema proposto.

Il ruolo dell'UNCEM: l'Unione nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani (UNCEM) sulla base dei compiti di rappresentanza e tutela degli interessi delle Comunità Montane e dei Comuni montani, in considerazione degli adempimenti che la legge 97/94 gli affida, si pone quale interlocutore aggregante delle esigenze delle zone montane per collaborare, tenendo anche conto del protocollo d'intesa stabilito con l'AIPA nel luglio 1995, per la definizione e la diffusione di norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, sviluppo ed interconnessione dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni.

L'UNCEM coopererà anche per la diffusione, la divulgazione, l'informazione e l'orientamento verso comuni montani delle normative e degli indirizzi di coordinamento.

#### L'avvio del progetto iniziale

#### La componente "agricolo/forestale" per l'avvio della realizzazione del SIM

##### **La prima fase della realizzazione del SIM è caratterizzata**

- dall'attivazione e condivisione di un insieme di servizi di competenza "agricolo/forestale" a supporto delle attività delle Comunità Montane, dell'UNCEM e del Min. dell'Ambiente principalmente basati sulle banche dati e servizi realizzati nell'ambito del settore agricolo/forestale;
- dalla progettazione e realizzazione delle infrastrutture di trasporto delle informazioni a livello geografico e locale nell'ambito del proprio sistema telematico (SIAN);
- dalla fornitura delle infrastrutture elaborate necessarie per l'erogazione dei servizi telematici;
- dalla formazione del personale da dedicare principalmente alla gestione ed erogazione dei suddetti servizi.

##### **Le principali aree funzionali e servizi previsti dal progetto iniziale**

Con la realizzazione del progetto si prevede l'attivazione, in quattro regioni pilota, di una serie di servizi orientati sia al cittadino (servizi di sportello) sia alla valorizzazione delle risorse montane (agricoltura, foreste, ambiente, agriturismo, etc.) sia alla conoscenza e al monitoraggio del territorio;

Tali servizi riguardano:

- ❖ Informazioni di pubblica utilità
- ❖ Centro di meteorologia agraria e forestale della montagna
- ❖ Gestione del territorio e delle risorse ambientali con particolare riguardo agli aspetti agricoli e forestali:
  - prevenzione e difesa calamità - valorizzazione del patrimonio storico strutturale presente nel territorio montano
  - salvaguardia dell'assetto idrogeologico del territorio montano
  - supporto al ripristino del patrimonio forestale
- ❖ CITES - Commercio e tutela di animali e piante protette
- ❖ Rilevazione della domanda offerta di prodotti e servizi della montagna:
  - reperibilità di prodotti vivaistici e zootecnici
  - soggetti titolari di superfici forestali che necessitano di utilizzazioni boschive e di manodopera
  - aziende che effettuano operazioni di lavorazione in bosco e loro specializzazione
  - prodotti tipici o pregiati della zona (vini e formaggi doc, agricoltura biologica, etc.)
- ❖ Assistenza tecnica in agricoltura:
  - prontuario sanitario
  - registro delle varietà vegetali
- ❖ Statistiche in agricoltura
- ❖ Consultazione documentazione per gli aiuti comunitari
- ❖ Club Alpino Italiano
- ❖ Formazione professionale (informazioni su)
- ❖ Banche dati giuridico-legali
- ❖ Montagne d'Italia
- ❖ Numero verde della Montagna

- ❖ Sportello autorizzativo unico (nelle zone ricadenti nei Parchi Nazionali)

### **Le quattro Regioni pilota**

I punti di erogazione pilota sono stati individuati dal CTIM nelle seguenti quattro regioni pilota, comprendenti nel loro territorio 60 Comunità Montane e due Parchi nazionali (Gran Sasso e Pollino); l'individuazione è avvenuta sulla base di criteri di distribuzione omogenea tra Nord, Centro e Sud del paese e tenendo conto delle diverse realtà tecnologiche presenti:

- Friuli Venezia Giulia, per la presenza, a livello di enti locali, di strutture telematiche ed informatiche;
  - Emilia Romagna, nel cui territorio sono già operanti sportelli per l'erogazione di servizi al cittadino;
  - Abruzzo, nel cui territorio sono presenti il maggior numero di aree protette nazionali;
  - Basilicata, per la presenza di aree protette e la necessità di potenziare le strutture telematiche.
- E' da sottolineare che alcune Regioni, anche fra quelle sopra menzionate, recependo le indicazioni della legge 97/94, hanno previsto nelle rispettive normative regionali sulla montagna, l'attivazione di sportelli al cittadino basati su servizi telematici.

### **L'attuazione**

I tempi di avvio della realizzazione sono risultati indubbiamente lunghi; ciò a causa della complessità sia dei problemi di natura tecnica, che hanno richiesto circa un anno per la messa a punto del progetto, sia dell'iter amministrativo di approvazione che ha richiesto circa un anno per la richiesta dei pareri obbligatori (AIPA e Consiglio di Stato) e per il recepimento in sede contrattuale delle relative osservazioni e prescrizioni.

Attualmente è in corso la definizione i modelli di servizio di alcuni servizi di particolare complessità e la realizzazione dei relativi prototipi.

I servizi individuati dall'AIPA come "critici" per rilevanza e complessità riguardano:

- gestione del territorio e delle risorse ambientali ai fini agricoli e forestali;
- Sportello autorizzativo unico;
- Commercio e tutela animali e piante protette;

- Rilevazione della domanda/offerta di prodotti e servizi della montagna;
- Assistenza tecnica in agricoltura;
- Consultazione documentazione per aiuti comunitari.

I prototipi verranno modellati e sperimentati inizialmente in una Comunità montana pilota per ciascuna delle quattro regioni pilota e, al termine della sperimentazione saranno installati complessivamente in 60 comunità montane.

Le Comunità montane pilota proposte dall'UNCCEM sono:

- per la Regione Friuli Venezia Giulia:  
*C.M. Valli del Torre*, con sede presso il Comune di Tarcento (UD);
- per la Regione Emilia Romagna:  
*C.M. Valli del Taro e del Ceno*, con sede presso il Comune di Borgo Taro (PR);
- per la Regione Abruzzo:  
*C.M. Amiternina*, con sede presso il Comune di l'Aquila (AQ)
- per la Regione Basilicata:  
*C.M. Alto Agri*, con sede presso il Comune di Villa d'Agri (PZ).

Il completamento del progetto, che consentirà l'attivazione nelle 4 regioni pilota dei servizi previsti nella prima fase del SIM, dovrà completarsi, secondo le previsioni, entro il 1998.

### Gli sviluppi previsti

Oltre alla naturale progressiva estensione su tutto il territorio nazionale dei servizi sopracitati, il futuro del SIM dovrebbe essere caratterizzato da un allargamento del ventaglio dei servizi stessi con la partecipazione all'iniziativa anche di altre Amministrazioni.

Per quanto riguarda l'estensione territoriale, è da segnalare che alcune regioni stanno inserendo nei rispettivi provvedimenti legislativi di recepimento della legge n. 97/94 espliciti riferimenti all'attivazione dei servizi telematici in attuazione dell'art.24 della legge stessa e che, in particolare alcune Regioni tra cui il Piemonte hanno già formalmente richiesto ai Ministeri delle Politiche agricole e del Bilancio l'estensione del SIM ai rispettivi territori.

E' attualmente in fase di definizione la stima dei costi dell'estensione del sistema a tutto il territorio nazionale per quanto riguarda il ventaglio di servizi attualmente in fase di realizzazione e sperimentazione; tali costi potrebbero trovare copertura quasi totalmente nelle risorse finanziarie stanziata per l'attuazione della legge 97/94 relative agli anni 1995 e 1996 utilizzabili anche nel corso del 1997 secondo quanto disposto dal decreto legge relativo ad interventi urgenti in agricoltura, emanato dal Governo nel corso dell'anno.

Per quanto riguarda il possibile allargamento del ventaglio dei servizi, di seguito si riporta l'elenco di alcuni fra i servizi gia' individuati che potrebbero essere attivati a seguito di accordi fra le varie amministrazioni:

- Rispetto della natura e dell'ambiente
- Informazioni turistiche
- Risorse finanziarie (avanzamento progetti)
- Valorizzazione del patrimonio forestale e ambientale
- Rilascio dell'autorizzazione regionale per utilizzazioni boschive
- Rilascio dell'autorizzazione regionale per vincolo idrogeologico
- Misure complementari alla PAC
- Viabilita' e piano regionale dei trasporti
- Servizi scolastici
- Pagamento di servizi pubblici (luce, acqua, gas)
- Riscossione tributi consortili
- Contributi bacini imbriferi
- Servizi sanitari - C.U.P. (Centro Unificato di Prenotazione)
- Gestione servizi comprensoriali

- Opere pubbliche (Aree depresse)
- Agevolazioni attività produttive (aree depresse)
- Banca dati delle delibere del CIPE e degli altri comitati interministeriali di programmazione economica
- Sportello polifunzionale Finanze/Previdenza
- Applicazione legge 44/86 - Imprenditoria giovanile
- Certificazioni anagrafiche
- Visurè registri immobiliari e catastali
- Informazioni e certificazioni delle Camere di Commercio

#### 5.4. PROGETTO PUBBLICA ISTRUZIONE

Nel corso dell'anno è terminata la progettazione da parte dei singoli comuni prescelti degli interventi che tendono a promuovere interazioni tra scuola e territorio, nella convinzione che lo sviluppo intellettuale e professionale della popolazione montana sia un elemento portante dello sviluppo socio-economico del territorio.

Nel progetto tipo elaborato presso il CTIM si erano individuati

i seguenti settori da privilegiare:

- rafforzamento della dotazione informatica
- adattamento di locali e correlata accoglienza di alunni stranieri e/o della pianura
- miglioramenti dell'attrezzatura teatrale e delle biblioteche
- valorizzazione della cultura ambientale e storica locale anche attraverso la programmazione di corsi formativi e/o la creazione di laboratori artigianali.

Ad ogni istituto comprensivo sono stati concessi 206,5 milioni per predisporre ed attuare i progetti i quali sono risultati naturalmente differenziati perché tengono conto delle varie specificità territoriali e culturali.

I progetti la cui attuazione avrà una durata biennale sono stati elaborati dagli Istituti in collaborazione con il Comune e la Pro-loco.

Questi modelli organizzativi dovrebbero auspicabilmente innescare una reazione a catena, ispirando iniziative simili in aree confinanti .

I 26 progetti finanziati con le disponibilità del bilancio del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali dell'anno 1996, a valere sulla legge n. 97/94, sono pervenuti al Ministero della Pubblica Istruzione, sono stati esaminati particolareggiatamente, e, ove necessario, integrati e/o rielaborati e, infine, hanno avuto o sono in condizioni di avere l'approvazione formale con la firma dei 26 provvedimenti.

In particolare:

a) i 26 Istituti comprensivi ai quali è stato destinato il finanziamento sono i seguenti: Bagnoli Irpino (Avellino), Bardi (Parma), Baschi (Terni), Berbenno di Valtellina (Sondrio), Bitti (Nuoro), Bolotana (Nuoro), Burcei (Cagliari), Calascibetta (Enna), Candela (Foggia), Capracotta (Isernia), Cerro al Volturno (Isernia), Ilbono (Nuoro), Leonessa (Rieti), Macchiagodena (Isernia), Mamoiada (Nuoro), Montegiordano (Cosenza), Paularo (Udine), Piedimulera (Verbania); Pieve di Teco (Imperia), Quero (Belluno), Rapolla (Potenza), Rocca di Mezzo (L'Aquila), S. Vittoria in Mantenano (Ascoli Piceno), Sindia (Nuoro), Stazzema (Lucca), e Tramonti (Salerno).

b) l'Istituto di Macchiagodena, soppresso in sede di razionalizzazione delle rete scolastica, è stato sostituito con quello di Castelpetroso.

c) i lavori del "Gruppo" hanno posto in evidenza gli aspetti positivi e negativi dei Progetti presentati.

Per la verità, sono stati in maggior numero i Progetti caratterizzati da soluzioni positive.

Solo alcuni Progetti sono stati inizialmente compilati seguendo pedissequamente il Progetto-base, senza individuare un asse operativo culturale e sociale in grado di rappresentare quella specifica scuola e quella specifica comunità locale.

d) al termine dell'istruttoria, si può affermare che tutti i Progetti presentano caratteri concettuali e finanziari positivi e coerenti.

I Progetti più riusciti hanno dato vita a parecchi Comitati locali preparatori; ad accordi sottoscritti dagli Istituti e dagli organismi "partners" (soprattutto il Comune) e ad una calendarizzazione

rigorosa delle iniziative con l'indicazione degli obiettivi specifici da raggiungere.

Occorre dire che le linee-guida che accompagnavano il Progetto nazionale sono state molto utili per dare concretezza ai Progetti locali.

Concludendo, si può affermare che, in questa fase, le finalità di creare le condizioni tecniche e finanziarie perché nei 26 Comuni l'insegnamento-apprendimento potesse migliorare la sua qualità nella scuola materna, elementare e media nonché nella formazione culturale e professionale degli adulti hanno avuto successo.

Per converso, l'Ente locale, le Pro loco, le Cooperative ed il Volontariato sono state indotti a considerare l'Istituto Comprensivo (con i suoi alunni, genitori e adulti) e la microeconomia locale come terreno comune di incontro, di collaborazione, di finanziamento e di valutazione degli esiti.

A settembre, incomincerà una nuova fase, quella della visita, da parte di membri del "Gruppo", ai singoli Istituti, per verificare in sede, in base a uno schema predisposto, l'andamento delle operazioni di attuazione dei Progetti locali.

## 5.5. PROGETTO ISTAT

### Progetto per la realizzazione di un "Atlante statistico informatizzato della montagna (Comuni e Comunità montane)"

#### Obiettivi del progetto

Il progetto si propone di realizzare un atlante che consenta l'analisi delle singole Comunità Montane e dei comuni che le compongono attraverso la rappresentazione dei loro limiti territoriali e la costruzione di mappe tematiche di indicatori sulla base di un insieme di variabili associate alle singole comunità ed ai rispettivi comuni.

Il prodotto è destinato essenzialmente ai responsabili della pianificazione e gestione del territorio nell'ambito delle singole Comunità e dei singoli comuni che le compongono.

#### Principali caratteristiche dell'atlante

L'atlante sarà composto da tre parti:

1. supporto informatico (CD-ROM) che riporterà in dettaglio la cartografia e i dati statistici ad essa associati;

2. un manuale di guida all'utilizzo dell'informazione raccolta sul supporto informatico;
3. 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.

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 dei dati comunali.

Le variabili da inserire nella pubblicazione 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 resa disponibile la cartografia delle singole comunità e quella già esistente dei confini comunali.

Un primo insieme di *report* (*resi disponibili anche su supporto informatico*) fornirà per ciascuna Comunità il capoluogo, il numero di comuni di cui è l'aggregazione, la superficie, la popolazione secondo alcune classi di età, gli attivi, i non attivi, i disoccupati, le unità locali e gli addetti secondo le principali attività economiche.

### **Interfaccia per gli utenti**

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 in linea sulle Comunità,
4. sovrapposizione dei limiti delle Comunità con i confini regionali, provinciali, comunali, e indicazioni delle eventuali isole amministrative e zone in contestazione.

**Manuale d'uso**

L'atlante sarà corredato di un manuale d'uso che conterrà un'introduzione al prodotto, le specifiche di configurazione hardware e software, la procedura d'installazione, la descrizione guidata delle funzionalità dell'applicativo di consultazione, la descrizione delle informazioni geografiche e statistiche, il glossario.

**Tempi e costi**

I tempi previsti per la realizzazione del progetto sono di circa sei mesi ad un costo pari a lire /milioni 180 che comprenderà 5000 unità di CD-ROM e 5000 copie del volume da distribuire ai responsabili della pianificazione e gestione del territorio. Il progetto è stato approvato dal CTIM nella seduta del 2 luglio 1997.

**5.6. RICERCHE SU TEMATICHE MONTANE AFFIDATE DAL MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE AD ISTITUTI DI RICERCA**

**PROSPETTO RIEPILOGATIVO DEGLI STUDI FINANZIATI CON LA LEGGE 97/94**

Titolo	Società/Ente	Importo (lire)	Anno
Studio "I giovani per la montagna"	INSOR	100 milioni	1995
Ricerca per la formazione dell'Atlante nazionale delle caratteristiche socio-economiche e fisico ambientali del territorio rurale	COOPERATIVA ARCHITETTI E INGEGNERI	350 milioni	1995
Studio su "L'azienda polifunzionale in zona montana di rilevante interesse naturalistico".	AGRITURIST	50 milioni	1995
Studio sulla "Ristrutturazione dell'agricoltura montana, invecchiamento agricolo e offerta di terra.	INSOR	149 milioni	1996
L'azienda agricola polifunzionale: un modello imprenditoriale per l'economia di montagna	AGRITURIST	130 milioni	1996
Dalla città alla montagna - calcolo degli incentivi da offrire in base all'art.19 della legge 31.01.94 n.97.	INSOR	149 milioni	1996

Gli studi relativi all'anno 1995 sono stati completati; quelli relativi all'anno 1996 sono in corso di svolgimento.

**5.7. Progetto Foresta Appenninica**

(Il progetto è ancora in fase di valutazione da parte del CTIM)

La Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali, per il tramite del Consorzio Nazionale per la Valorizzazione delle Risorse Forestali e delle Aree protette, ha sottoposto all'attenzione del Ministero delle Politiche Agricole e del Ministero dell'Ambiente il Progetto Foresta Appenninica, che ambisce, a consolidare e diffondere nelle aree montane dell'Appennino e delle isole un modello

di gestione ecosostenibile delle risorse del bosco e del territorio montano nel suo complesso.

Il modello rappresenta una versione aggiornata e moderna delle antiche forme di gestione collettiva del patrimonio forestale (usi civici), rivelatesi negli ultimi anni particolarmente indicate per assicurare la coesistenza e la sinergia delle logiche di difesa del territorio e dell'ambiente con le iniziative di carattere economico volte a migliorare la redditività del territorio montano, indispensabili per garantire lavoro e occupazione alle popolazioni locali e contrastare i fenomeni di spopolamento e di invecchiamento delle popolazioni residenti.

Il progetto è articolato in una serie di "Azioni" di due distinte tipologie: quelle "Orizzontali", tese a consolidare, rafforzare e potenziare sia la consistenza che la capacità operativa della rete dei Consorzi forestali, e quelle "Verticali", che costituiscono un repertorio aperto di sperimentazioni ed innovazioni, da attuarsi alla scala locale, individuate sulla base dell'interesse che tali iniziative possono avere per ogni altro Consorzio, in modo da costruire nell'arco dei tre anni impegnati dal Progetto un bagaglio consistente di esperienze certificate, valutate nei loro risultati e facilmente trasferibili in altri contesti.

### **Gli obiettivi del Progetto**

Attraverso il presente progetto si intende:

- 1 - consolidare e potenziare la rete dei Consorzi Forestali e delle altre strutture di gestione collettiva presenti nelle zone montane dell'Appennino e delle Isole;
- 2 - creare strumenti che rafforzino le capacità di difesa e di ampliamento delle aree demaniali ad uso civico e collettivo, viste come alternativa forte ai guasti dell'eccesso di frazionamento e premessa per un uso controllato e razionale delle risorse disponibili;
- 3 - rafforzare la capacità organizzativa, operativa e gestionale dei Consorzi;
- 4 - costruire e diffondere presso la rete dei Consorzi Forestali un modello di gestione integrato degli aspetti ecologici e produttivi, superando tra l'altro l'attenzione tuttora prevalente alla sola risorsa "legno" per promuovere una cultura gestionale orientata alla salvaguardia e alla valorizzazione di tutte le risorse espresse dal territorio;
5. - operare in funzione della stabilizzazione delle popolazioni delle zone montane, attraverso la creazione di occasioni di crescita dell'occupazione, la valorizzazione delle risorse umane locali

delle zone montane in circuiti avanzati di comunicazione, innovazione, sperimentazione e diffusione di cultura;

6 - promuovere la partecipazione della rete dei Consorzi e delle realtà montane in cui essi operano allo sviluppo di iniziative a forte valenza sociale e civile, come l'avvio del Servizio Civile Nazionale per l'assolvimento degli obblighi di leva.

### **Le Azioni orizzontali.**

Mirate a consolidare ed arricchire di nuovi strumenti, competenze, conoscenze e risorse tecniche ed informative la rete nazionale dei Consorzi Forestali, le "Azioni orizzontali", sei in tutto, consentono nel loro insieme di far fare un salto di qualità alla presenza dei Consorzi sul territorio e a farne strumenti di diffusione e promozione di un corretto uso delle risorse della montagna.

La "Azione 1" prevede la creazione di una banca dati dei terreni vincolati ad uso civico, l'informatizzazione della mappatura relativa e la creazione di un programma informatizzato per la gestione consortile.

La "Azione 2" è dedicata alla messa a punto e alla diffusione di un modello integrato di gestione delle risorse del territorio dei Consorzi Forestali e alla promozione di nuovi Consorzi in undici territori dell'Appennino in Regioni dove la loro presenza è debole o nulla: Liguria, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata.

Con l'"Azione 3" si dà vita alla Borsa del legno e dei prodotti tipici della montagna, all'Osservatorio del mercato di queste produzioni e alla messa in opera di un sistema di ecocertificazione.

Con l'"Azione 4" il Progetto si fa carico di sperimentare nelle zone dell'Appennino pratiche ed attività di Servizio Civile alternativo a quello militare.

La "Azione 5" è dedicata alla formazione delle risorse umane, per diffondere nella rete dei Consorzi le conoscenze e le competenze necessarie alla gestione del nuovo modello di sviluppo ecosostenibile del territorio montano.

Infine l'"Azione 6", dedicata alle attività di comunicazione, per allargare oltre la cerchia degli addetti ai lavori la conoscenza delle potenzialità e delle opportunità di sviluppo ecosostenibile delle zone appenniniche.

### **Le Azioni Verticali**

In contemporanea alla realizzazione delle Azioni Orizzontali sopra descritte, il progetto prevede l'attivazione di un articolato programma di sperimentazioni locali, presso strutture consortili in Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna, fortemente connotate in senso tecnico operativo, che costituiscono approfondimenti puntuali di problemi di gestione.

La scelta ed articolazione delle Azioni verticali è stata organizzata in modo da consentire un campionamento che tenga conto di diverse risorse del territorio montano:

•risorsa legno (selvicoltura naturalistica:Comune di Leonessa)

•risorsa sottobosco:

sottoprodotti della gestione - la corteccia di pino: Sila Greca

produzione fungina: Comune di Sanza

mirtillo: Comune di Siliano

piante officinali e piccoli frutti: Comune di Sanza

- risorse agricole (piccoli frutti ecc.: Reganzo Oltresò Pavese)
- risorsa pascolo (allevamento semibrado: Comunelli Val Nure)
- risorsa arboricoltura da frutto (castagne e olive: Monte Amiata)
- risorsa prodotti trasformati (formaggi tipici: Comune di Nicosia).
- risorse ambientali (sviluppo delle risorse ambientali, Ente Sibilla di Sarnano; recupero fitosociologico in aree protette, Comune di Troina; gestione integrata risorse naturali, Valle Roveto; circuito escursionistico: storia e natura, Monte Catria; reti ecologiche e diversificazioni ambientali per la fauna avicola e terrestre, il Carpino).
- risorsa territorio: (pluriattività diretta coltivatrice per la difesa del suolo, Val Bratica; sentieristica storico-testimoniale, Monte Maggio-Monte Nero di Fabriano; protezione dagli incendi per le sugherete, Comune di Buddusò; sviluppo dell'imprenditorialità forestale, Alta Val Secchia).

Dalla valutazione delle risultanze delle azioni verticali nella loro articolazione per tipologie di strutture, di risorse e di localizzazione, si ritiene che si potrà avere un quadro completo delle possibili scelte di organizzazione di una gestione razionale in termini ambientali ed economici delle risorse montane dell'Appennino centro-settentrionale e di quello meridionale-insulare, secondo la proposta di modello istituzionale di cui all'azione orizzontale n. 2.

**Capitolo VI - I progetti di sviluppo locale e le esperienze di concentrazione nelle aree montane**

L'impegno per lo sviluppo nelle aree montane rappresenta una sfida di rilievo strategico per le istituzioni e le parti sociali.

Esso richiama l'esigenza di politiche mirate e insieme programmatiche, capaci, cioè, di intervenire rispettando le diversità e le specificità delle singole aree e muovendosi secondo una impostazione di ampio respiro e non puramente emergenziale.

La montagna, da tempo, non rappresenta più un indistinto territorio depresso e sottosviluppato. Pur nell'ambito di condizioni generalmente più svantaggiate, siamo di fronte ad una forte differenziazione socio-demografica ed economica (tra Alpi ed Appennini; nell'ambito stesso delle due catene; spesso all'interno di medesime Regioni; tra realtà continentali e isolate) tale da richiedere diversi approcci nelle politiche di sviluppo, una articolazione delle politiche finanziarie che eviti sistemi di erogazione indistinti e diversi strumenti operativi.

Nè la montagna costituisce un ambito estraneo e marginale rispetto alle opportunità di sviluppo dell'intero sistema nazionale, una "non priorità". Non solo perchè condizione di uno sviluppo duraturo è la coesione economico - sociale e l'equilibrio territoriale, ma anche perchè molte delle necessità di intervento nelle aree montane sono ormai fortemente connesse con la qualità più generale del territorio e dell'economia nazionale: si pensi, ad esempio, ai problemi di difesa dell'assetto idrogeologico che obbligatoriamente debbono prendere le mosse dalla manutenzione delle aree montane, dalla salvaguardia delle aree forestali. Oppure alla qualificazione delle politiche nazionali per il turismo che sempre più richiedono iniziative integrate territorialmente ai fini della differenziazione ed estensione temporale dell'offerta.

Di fronte alla complessità e diversificazione della realtà territoriale e socio-economica montana è possibile, per Istituzioni e parti sociali riproporre l'approccio già avviato per il Mezzogiorno d'Italia, puntando a moltiplicare esperienze basate sulla strategia dello **sviluppo locale**, sfruttando le potenzialità endogene, stimolando l'azione concertata dei vari interessi, sperimentando nuovi modelli di intervento operativo e organizzativo, cercando sinergie e politiche integrate tra settori, mirando alla integrazione tra aree.

Non c'è dubbio che la ricchezza prevalente di queste aree sia rappresentata dalla qualità delle risorse naturali che vi insistono.

Da qui nasce una sfida nella sfida: lo sviluppo locale nelle aree montane va fortemente connesso con la tematica ambientale e dello sviluppo sostenibile.

La ricchezza rappresentata dall'ambiente è una opportunità economica formidabile se opportunamente gestita: non solo per le conseguenze relative ai flussi turistici, ma anche per processi produttivi virtuosi (si pensi al ciclo del legno o alle attività agro-silvo-pastorali) il cui stesso successo è legato alla salvaguardia della risorsa e al suo utilizzo compatibile.

Nelle politiche di sviluppo locale montano, data la delicatezza dell'eco-sistema, si gioca una partita difficile ma carica di grandi possibilità e significati. In questo caso, infatti, è possibile dimostrare la essenzialità dello sviluppo sostenibile anche nell'ambito di aree svantaggiate. La sperimentazione di un modello di crescita che non deve rifare gli stessi percorsi delle realtà urbane e di pianura (che arrivano alla "accettazione" dello sviluppo sostenibile come condizione obbligata di una compromissione causata da forme di industrializzazione tradizionale), ma seguire una propria peculiare vocazione fortemente connessa con le caratteristiche e le tradizioni dei luoghi.

In questo quadro, la qualità del "progetto" di sviluppo diviene essenziale.

La cura estrema dell'intero processo caratterizzato dall'analisi di fattibilità, dalla progettazione tecnica, finanziaria, organizzativa e gestionale è condizione ineliminabile di credibilità e successo di tali politiche di sviluppo locale in montagna.

Per questo, insieme al protagonismo dei soggetti locali può essere di grande contributo l'accompagnamento ed il supporto del momento istituzionale esterno competente, di tecnostrutture qualificate, sempre nel quadro di una logica di sussidiarietà.

Come essenziale appare l'intervento per la modernizzazione e lo sviluppo di condizioni di "accessibilità" alle aree montane: dalle infrastrutture di comunicazione tradizionali a quelle telematiche, entrambe in grado di rendere appetibili gli stessi insediamenti produttivi in aree montane (dove i costi dei lotti sono minori), oltre che migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti e frenare eventuali fenomeni di deantropizzazione: un impegno, questo, che deve essere parte di un progetto integrato per tutte le aree interne.

Lungo queste linee di lavoro si è indirizzata l'attività di proposta e iniziativa sui temi della montagna del CNEL. Nei capitoli che seguono si da conto delle esperienze che in qualche modo il Consiglio ha accompagnato in questa logica (i patti territoriali, l'esperienza di "Leader", l'impegno delle Centrali cooperative) e si introduce, a conclusione, una considerazione sulla situazione del

credito nelle aree montane, al fine di sottolineare l'importanza del ruolo del sistema finanziario nelle politiche di sostegno allo sviluppo locale montano.

### 6.1. I PATTI TERRITORIALI NELLE AREE MONTANE

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 ( V° programma di azione comunitaria a favore dell'Ambiente e dello sviluppo sostenibile, 1993 (93C138/01)) 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") sottolineano 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.

Le tre direzioni generali (DgV, DgVI e DgXVI) hanno costituito un coordinamento per la valutazione entro la fine del 1997 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 concretizzata 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 ad impedire il decollo delle aree depresse (in particolare l'Italia meridionale, le aree interne e le aree montane), acuiti dalla fine della Cassa del 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 ad esempio l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, ma necessitano solo di un accompagnamento in grado di avviare processi di integrazione e di concertazione.

Sulla base di queste prime considerazioni, si rileva che il CNEL ha indicato, quali punti qualificanti del processo avviato con l'esperienza dei patti, alcuni fattori essenziali che si 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 tale riconoscimento non sembra ancora completato nei suoi risvolti normativi e sostanziali, come testimonia 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.

Rimangono, inoltre, 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 ad una più diffusa efficienza/efficacia dei patti, ma anche a problemi di più largo respiro che riguardano la "coagulazione" a livello politico ed istituzionale delle esperienze avviate localmente in un approccio "macro" nazionale ed europeo.

#### **Lo 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 fase avanzata di elaborazione.

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.

E' questa una dimensione consistente, se sommata al numero complessivo dei "patti non montani"

che comprendono al loro interno anche comuni montani, che testimonia 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 della Commissione dell'Unione Europea,** segnalati dal Governo italiano ai fini della loro valutazione per l'accompagnamento della progettazione da parte della Commissione stessa.

1. Patto Territoriale dell'Appennino Centrale, nelle province di Arezzo, Perugia, Forlì e Pesaro, proposto il 22 aprile 1996 e sottoscritto il 13 gennaio 1997;
2. Patto Territoriale del Sangro-Aventino; nelle province di Chieti e l'Aquila, proposto l'11 novembre 1996;
3. Patto Territoriale del Matese, nelle province di Campobasso ed Isernia, proposto il 16 marzo 1994 e sottoscritto il 10 dicembre 1996.

**B. Progetti trasmessi al Ministero del Bilancio per l'istruttoria pre-Cipe**

1. Patto Territoriale dell'Alto Friuli, nella provincia di Udine, proposto il 26 settembre 1994 e sottoscritto in data 8 settembre 1997;
2. Patto Territoriale del Cilento Centrale, nella provincia di Salerno, proposto il 20 aprile 1994 e sottoscritto in data 8 settembre 1997.

**C. Progetti con il finanziamento approvato da parte del CIPE,** a seguito della trasmissione al Ministero del Bilancio per l'istruttoria pre-CIPE.

1. Patto Territoriale di Nuoro, nella provincia di Nuoro, proposto l'1 febbraio 1994 ed approvato dal CIPE il 23 aprile 1997;
2. Patto Territoriale delle Madonie, nella provincia di Palermo, proposto il 17 marzo 1995 ed approvato dal CIPE il 23 aprile 1997.

E' stata, inoltre, avviata la fase di concertazione locale attivata con l'assistenza del CNEL per i seguenti patti:

1. Patto Territoriale del Cuneese
2. Patto Territoriale della Valbormida e dell'Alta Langa
3. Patto Territoriale del Comprensorio Camuno
4. Patto Territoriale della Valsassina
5. Patto Territoriale della Carnia
6. Patto Territoriale Interregionale Umbria-Marche

E' iniziata adesso una fase di verifica della reale operatività dei Patti territoriali, che potrà essere valutata nelle prime esperienze che ancora stentano a decollare.

#### **I "Patti" approvati dal CIPE**

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.

Il patto è incentrato sul sostegno alle potenzialità di sviluppo del tessuto produttivo artigianale, dell'economia agraria e dell'insieme delle micro-attività ad esse 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 ed 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 *Patto Territoriale di Nuoro*, che insiste su un'area con condizioni strutturali negative (alti tassi di disoccupazione, basso tasso di crescita economica, insufficienza delle infrastrutture, bassissima densità imprenditoriale, basso reddito), intende promuovere l'accordo e la concertazione tra amministrazioni locali, organizzazioni imprenditoriali e sindacali per dar vita ad un progetto che veda i suoi punti di forza proprio nella coagulazione delle forze locali e nella realizzazione e

rafforzamento delle piccole e medie imprese dei settori legati alle attività tradizionali (agroalimentare, sughero, legno, tessile) o già da tempo introdotti nell'area (chimica, meccanica).

A questo si aggiunga lo sviluppo di un settore turistico che ha i suoi punti di forza lungo la fascia costiera e potrebbe espandersi ulteriormente con un'adeguata valorizzazione del patrimonio ambientale del Parco del Gennargentu.

Figura 1

*Indicatori caratteristici dei Patti territoriali delle Madonie e di Nuoro*

Indicatori principali	Patti Territoriali	
	<i>Madonie</i>	<i>Nuoro</i>
<i>Progetti previsti</i>	n°44	n°20
<i>Totale investimenti</i>	107.506 mil. di lire	165.008 mil. di lire
<i>di cui:</i>		
<i>investimento interventi produttivi</i>	83.768 mil. di lire	133.823 mil. di lire
<i>investimento interventi infrastrutturali</i>	23.738 mil. di lire	31.185 mil. di lire
<i>% quota delle risorse pubbliche</i>	67,2%	58,3%
<i>% quota degli investimenti privati</i>	32,8%	41,7%
<i>Utilizzo totale di risorse pubbliche</i>	72.323 mil. di lire	96.219 mil. di lire
<i>% investimenti infrastrutturali su produttivi</i>	28,3%	23,3%
<i>Investimento produttivo medio per addetto</i>	171 mil. di lire	275 mil. di lire
<i>per un totale di addetti a regime</i>	489 addetti	684 addetti
<i>Tempi di realizzazione</i>	< 48 mesi	< 36 mesi

Figura 2

Distribuzione dei patti per stato di attuazione



### **Una lettura territoriale**

L'intensa attività svolta dall'istituzioni locali all'interno dei processi di concertazione 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 ed 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 ed insistono generalmente su dimensioni territoriali superiori a 1.000 kmq con pesi demografici sempre superiori a 50.000 abitanti.

I Patti territoriali, infatti, hanno trovato prioritariamente un terreno fertile nelle regioni appenniniche ed in quelle insulari, e su queste hanno innestato processi di aggregazione dei soggetti locali che in sostanza coprono gran parte del territorio dell'Italia centrale e meridionale.

I "patti alpini" si innestano su un tessuto sociale ed economico più robusto, e disegnano un sorta di "macchia di leopardo" a maglie larghe che non sembra poter incidere compiutamente sullo sviluppo complessivo dell'arco alpino.

### **La 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 dello sviluppo locale.

Elemento chiave per l'avvio dei patti nella montagna è stato lo sviluppo e la valorizzazione delle potenzialità locali, che in sostanza ha prodotto:

- *coesione sociale*, che si è espressa attraverso una diffusa partecipazione dei soggetti istituzionali, sociali ed economici attraverso una "cultura collaborativa" e 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 ad un'idea forza 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 nuova progettualità, 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*, ed 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 dai Patti territoriali.

Questo processo di "strutturazione" dei Patti territoriali nelle aree montane ha trovato una adeguata maturità delle forze locali la cui progettualità si è innestata coerentemente all'interno dei processi programmatici regionali in atto.

Elementi critici non sono, ovviamente, mancati. In alcune situazioni, ad esempio, i Patti, pur caratterizzati da una propria identità economica e culturale, hanno incluso nel proprio territorio di riferimento i Comuni Obiettivo 1 e i Comuni montani non tanto con criteri di effettiva omogeneità, quanto piuttosto mirando al raggiungimento dei parametri utili al conseguimento dei finanziamenti pubblici previsti per le aree depresse.

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 gli interventi 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), alla valorizzazione 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 delle società locale, sia come connessione interlocale tra le regioni montane, sia come miglioramento dell'accessibilità con le grandi aree urbane ed industriali.

#### **Il ruolo dei soggetti "montani"**

Gli Enti Locali coinvolti nei 7 Patti territoriali nelle aree di montagna hanno costituito il "motore" della progettualità locale e hanno mostrato un protagonismo attivo finalizzato ad un coinvolgimento esteso delle realtà economiche e sociali della comunità.

Il numero dei Comuni coinvolti è consistente (6 patti), come anche la presenza costante delle Province (6 patti), delle Comunità Montane (5 patti), delle Camere di Commercio (5 patti), delle cooperative (4 patti) e, in misura minore, degli altri soggetti locali (enti parco, banche ed 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.

Figura 3

**I soggetti proponenti dei patti montani**

Soggetti presenti nei 7 patti montani in via di definizione o finanziati	Numero dei Patti Territoriali	
	<i>Sottoscritti</i>	
Comunità Montane	5	
Province	6	
Comuni	6	
Camere di Commercio	5	
Organizzazioni cooperative	4	
Organizzazioni sindacali	7	
Associazioni di imprese e servizi	7	
Enti Parco	2	
Università ed Ordini professionali	3	
Banche ed istituti di credito	3	

Anche la presenza costante in tutte le esperienze delle organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil) e delle associazioni delle imprese e dei servizi locali (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 soggetti locali, quali soggetti promotori dei patti, detengono pertanto un ruolo-chiave nel coordinamento degli interventi d'area e nel coordinamento delle risorse finanziarie al fine di una crescita integrata ed equilibrata delle aree più depresse e di un 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, a rafforzare il 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, sottolinea questa tendenza alla coesione e al rafforzamento delle identità locali.

La ricerca del partenariato allargato ed organizzato e della cooperazione, con processi di sviluppo dal basso verso l'alto, corrisponde anche all'esigenza di una maggiore efficienza e corresponsabilità 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.

Dal lavoro del CNEL di promozione accompagnamento e sigla dei patti territoriali sono emerse, segnalate dagli stessi soggetti coinvolti, alcune considerazioni sintetizzate come segue:

- le Comunità Montane stanno progressivamente assumendo un ruolo di coordinamento delle istanze locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione del proprio territorio; questa azione, può essere considerata come occasione per ripensare alle specificità del proprio ruolo istituzionale, sempre più limitato a supportare le attività amministrative e di gestione dei servizi comunali e ormai non più ad orientare le politiche locali attraverso strumenti di programmazione socio-economica 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.

In questo quadro complessivo, peraltro, i soggetti locali hanno manifestato una forte preoccupazione per il "filtro" delle Regioni che possono introdurre resistenze e rallentamenti proprio nella fase attuativa dei patti e al momento dell'erogazione dei finanziamenti.

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.

## 6.2. L’ESPERIENZA DELL’INIZIATIVA COMUNITARIA “LEADER”

Coerente con la logica di intervento finalizzata allo sviluppo locale e alla integrazione dei progetti in un quadro di concertazione e protagonismo delle parti sociali e istituzionali è l’iniziativa comunitaria “Leader” (Liaisons entre actions de developpement de l’economie rurale), che per le sua specifica finalizzazione territoriale e settoriale ha fortemente interessato e interessa le aree montane.

Le indicazioni della Comunicazione agli Stati Membri 91/C73/91 relativa a Leader I erano assai precise:

*“Il riequilibrio delle attività ed il mantenimento di un tessuto socio-economico sufficientemente diversificato implicano un’impostazione decisamente endogena e decentrata che poggia su adeguate capacità di animazione e consulenza.*

*A questo fine, l’iniziativa intende 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.*

*La loro azione intende essere complementare alle misure di sviluppo rurale previste dai quadri comunitari di sostegno.*

*Scopo dell’iniziativa, è di 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): 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.

Il Leader predilige interventi che si caratterizzano per gli aspetti di :

- concretezza;
- integrazione;
- valore dimostrativo;
- trasferibilità;
- innovazione.

(1) L'ASSOLEADER (associazione Nazionale dei Gruppi di Azione Locali Leader) - che ha collaborato per la stesura del presente paragrafo - in questi anni si è resa promotrice di iniziative in riferimento alle esperienze di programmazione concertata, realizzate con il programma "Leader" e con l'attività del CNEL in accompagnamento ai PATTI TERRITORIALI. In particolare, si ricorda "l'Appello alle istituzioni e alla politica" che richiama l'attenzione nazionale ai problemi attuali delle aree rurali per l'individuazione di nuove politiche di sviluppo delle aree svantaggiate. L'Appello, sottoscritto dai partecipanti al convegno nazionale di Pavullo (MO) del 7/6/97 (Centrali cooperative, Associazione di categoria, Amministrazioni locali e centrali, CNEL, UNCEM, Camere di Commercio), si richiama a i principi indicati dalla Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale (tenuta a Cork dal 7 al 9/11/1996) e invita istituzioni e forze politiche ad una "forte e rinnovata azione propositiva da sostenere al tavolo della futura riforma dell'intervento strutturale della Comunità Europea".

### **I risultati di "Leader 1"**

In generale LEADER prevede l'attivazione di una serie di azioni mirate prevalentemente:

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

Gli interventi previsti interessano le produzioni agricole, il turismo rurale, l'artigianato, le piccole e medie industrie e la formazione professionale.

Gli effetti della azione del Leader 1, già concluso, sono apprezzabili per percentuale di spesa effettuata e indicativi degli effetti di ripartizione perequata, rispetto alle aree depresse, dei finanziamenti erogati, come sintetizzato dai due quadri seguenti.

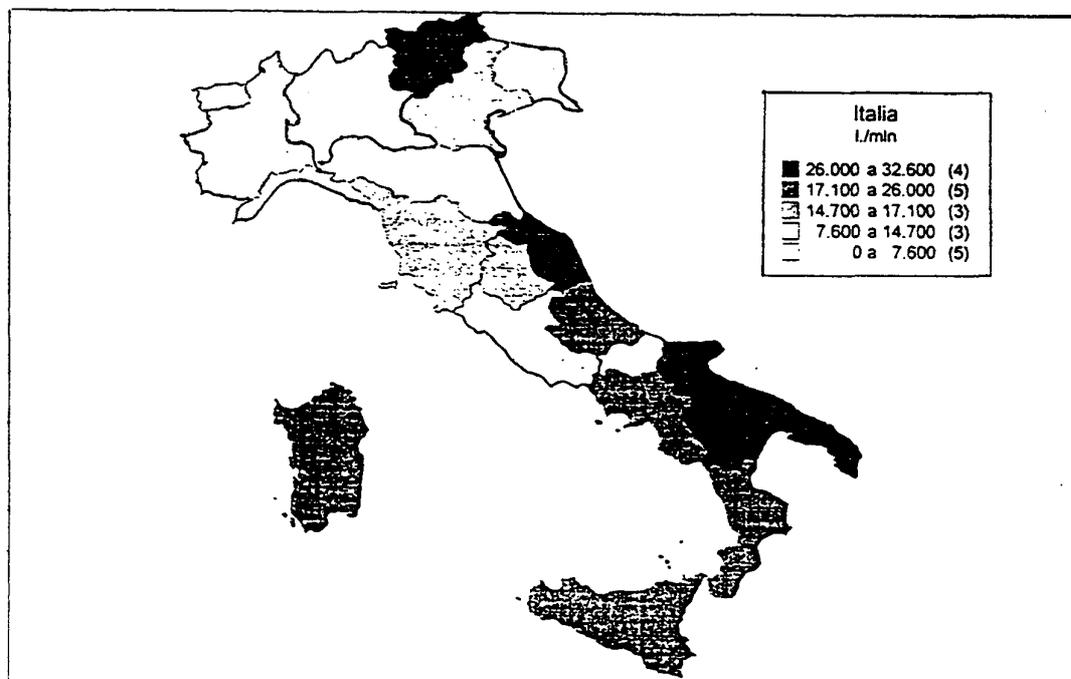
## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Riepilogo LEADER I

Regioni	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Superficie montana	Spesa totale prev. (ecu)	Spesa totale prev. L/min	Spesa totale real. L/min *	Spesa per abitante	Spesa per kmq	GAL selez.
<b>Obiettivo 5b)</b>									
Piemonte	36.296	963	963	6.468.000	10.349		0,29	11	2
Valle d'Aosta	0	0		0	0		0,00	0	
Liguria	0	0	0	0	0				
Lombardia	0	0		0	0				
Trentino-Alto Adige	55.949	1.886	1.886	20.350.000	32.560		0,58	17	3
Veneto	98.242	761	457	10.402.000	16.643		0,17	22	1
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0				
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0				
Toscana	66.312	1.468	1.468	9.234.000	14.774		0,22	10	2
Umbria	76.952	2.065	2.065	9.308.000	14.893		0,19	7	2
Marche	91.464	1.691	1.691	17.133.000	27.413		0,30	16	2
Lazio	27.959	312	187	4.763.000	7.621		0,27	24	1
<b>TOTALE</b>	<b>453.174</b>	<b>9.145</b>		<b>77.658.000</b>	<b>124.253</b>	<b>86.977</b>	<b>0,27</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
<b>Obiettivo 1)</b>									
Abruzzi	46.749	1.309	1.309	10.690.000	17.104		0,37	13	2
Molise	98.892	2.071	2.071	9.165.000	14.664		0,15	7	1
Campania	160.125	1.403	1.403	11.589.000	18.542		0,12	13	2
Puglia	187.322	910	910	18.372.000	29.395		0,16	32	3
Basilicata	173.398	3.272	3.272	19.951.000	31.922		0,18	10	3
Calabria	33.863	378	378	11.243.000	17.989		0,53	48	2
Sicilia	141.050	1.764	1.764	16.244.000	25.990		0,18	15	3
Sardegna	115.550	2.801	2.801	13.723.000	21.957		0,19	8	2
<b>TOTALE</b>	<b>956.949</b>	<b>13.908</b>		<b>110.977.000</b>	<b>177.563</b>	<b>113.640</b>	<b>0,19</b>	<b>13</b>	<b>18</b>
<b>TOTALE Ob.1+5b)</b>	<b>1.410.123</b>	<b>23.052</b>		<b>188.635.000</b>	<b>301.816</b>	<b>200.617</b>	<b>0,21</b>	<b>13</b>	<b>28</b>

\* Dati provv.

Fonte: ASSOLEADER



## Il rilancio dell'iniziativa con Leader 2

La Comunicazione agli Stati membri (GUCE C 180/94) del 1° luglio 1994 relativa al Leader II ripropone a livello comunitario l'iniziativa e in particolare:

Obiettivi "(Leader I)... *ha consentito di sperimentare impostazioni endogene e locali, spesso innovative, dello sviluppo rurale. L'esperienza ha dimostrato la validità di questa impostazione che consente di valorizzare le risorse sia degli operatori che dei territori rurali nel contesto di una politica globale di dinamicizzazione dello sviluppo rurale. Le reazioni al Libro verde della Commissione sulle iniziative comunitarie e in particolare all'iniziativa di sviluppo rurale Leader (oltre 250 risposte, spesso collettive, rappresentanti migliaia di organismi o enti coinvolti nello sviluppo rurale) sottolineano la necessità di proseguire, rafforzare e meglio coordinare questo tipo di azione, prefiggendosi obiettivi ancora più ambiziosi ed essendo ancora più esigenti circa la qualità dei progetti finanziati...*" (GUCE C 180/94, p. 48).

Dispositivo "*I diversi interventi di LEADER II si articolano intorno ad una rete europea di sviluppo rurale indispensabile per favorire la divulgazione delle informazioni sulle politiche di sviluppo rurale, gli scambi di esperienze tra operatori rurali, la diffusione dell'innovazione e il trasferimento di know-how, in particolare a favore delle zone rurali più svantaggiate, nonché la realizzazione di progetti comuni.....*" (GUCE C 180/94, p. 49)

Il programma Leader II, pur ponendosi in linea con la filosofia del precedente programma, consente di rafforzarne e meglio coordinarne l'attuazione con l'introduzione di necessarie ed opportune integrazioni.

Il programma LEADER rappresenta senza dubbio uno strumento innovativo di intervento nelle aree rurali. L'individuazione degli obiettivi, delle strategie e delle azioni nel rispetto delle esigenze degli operatori, sia pubblici che privati, pone in essere un sistema di *programmazione partecipativa* dal basso (bottom-up) coerente con altre strumentazioni comunitarie e italiane, che può rappresentare una vera opportunità ed al tempo stesso una grande responsabilità per gli operatori locali che diventano *attori* del proprio sviluppo. Tale filosofia presuppone il confronto tra i vari attori locali capaci di esprimere, su un territorio, linee di sviluppo comuni a favore di tutti i settori di attività, nel principio dell'*approccio integrato*, della *diversificazione territoriale delle attività* e dello sviluppo socioeconomico *globale* dell'intera collettività locale.

L'iniziativa LEADER è destinata a sostenere in via prioritaria azioni innovative di sviluppo del potenziale endogeno delle zone rurali; non sono quindi ammissibili investimenti in infrastrutture, salvo quelli di modesta entità, e produttivi di importo superiore ad un massimale da definire di comune accordo con l'intermediario (Regioni).

L'Iniziativa é quindi complementare alle misure di sviluppo rurale previste dai quadri comunitari di sostegno; è opportuno quindi precisare che la finalità e la dotazione finanziaria non consentono di incidere su un territorio solo dal punto di vista strutturale quanto e soprattutto dal punto di vista culturale.

#### Il ruolo dei G.A.L.

Uno degli elementi di forza dell'iniziativa Leader risiede senza dubbio nell'aver definito una modalità attuativa sufficientemente precisa e imperniata su un soggetto ben individuato anche se non sottoposto a vincoli di modello obbligati (può essere una società, un consorzio, una associazione, ecc.)

Il Gruppo di Azione Locale riveste il ruolo di soggetto responsabile dell'attuazione del Piano di Azione Locale, comprese le azioni e interventi in esso inserite, e della distribuzione o l'impiego dei relativi mezzi finanziari finalizzati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, che, in base anche a quanto previsto dalla Comunicazione C.E. e dai Programmi Leader Regionali (P.L.R.), comportano lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- azioni di sensibilizzazione;
- promozione e divulgazione del Piano sul territorio;
- supporto tecnico, istruttoria tecnico-amministrativa, valutazione e impegno di spesa degli interventi sia materiali che immateriali;
- accertamenti di regolare esecuzione degli interventi e controlli;
- erogazione degli incentivi;
- coordinamento e supervisione di tutte le attività;
- attività di promozione del territorio e dello sviluppo delle imprese;
- monitoraggio continuo e rendicontazione della spesa;
- partecipazione attiva all'Osservatorio europeo;
- redazione ed eventuali proposte di adeguamento del Piano.

Rispetto a questa pluralità di funzioni, il GAL diviene responsabile delle seguenti attività:

- della buona e rapida esecuzione degli interventi;
- della programmazione dell'iniziativa e della regolare gestione dei contributi, sia per quanto riguarda le spese effettuate direttamente che per quanto riguarda le erogazioni concesse ai beneficiari delle singole azioni;
- dei danni arrecati a terzi ed all'ambiente nella realizzazione fisica del Piano.

**I requisiti richiesti e i compiti consentono di affermare che i GAL, anche se trattasi nella maggior parte dei casi di persone giuridiche di diritto privato, sono investiti di una missione pubblica; l'attuazione di un Piano di Azione Locale rappresenta chiaramente un'attività non commerciale esercitata con finalità di pubblico interesse.**

#### **Obiettivi, strategie e finanziamenti di Leader II**

In questo quadro l'attuazione in corso del Leader II prende spunto da uno scenario favorevole così caratterizzabile:

- un incremento della domanda di prodotti tipici ;
- una maggiore attenzione nei confronti di varie proposte di turismo;
- in generale il senso comune è in crescente sintonia con stili di vita non urbani;
- l'interesse per la protezione e la valorizzazione dell'ambiente .

I possibili assi strategici intersettoriali potrebbero essere, pertanto, nell'ambito dei finanziamenti sintetizzati nei due quadri finali, i seguenti:

- *Utilizzazione dell'innovazione e dell'integrazione come strumenti di sviluppo locale.*

L'integrazione intesa come partecipazione di soggetti diversi alla risoluzione di problemi comuni rappresenta forse l'unico mezzo potenzialmente utilizzabile per sopperire alle debolezze dei singoli settori, ma anche per superare i nodi culturali più importanti.

Le necessità di integrazione sono di tipo economico e manageriale (orizzontale e verticale) e culturale/sociale (trasversale).

La strategia d'intervento passa attraverso la diversificazione economica e lo sviluppo coordinato

delle PMI.

- *Valorizzazione delle risorse locali attraverso il turismo.*

Il turismo rappresenta, tra i diversi settori economici, sicuramente il più debole ma sicuramente strategico per le sue peculiarità (dimensione, rispetto per l'ambiente, capacità di utilizzare il patrimonio esistente ecc.), per cui si presta ad innescare uno sviluppo di carattere micro-imprenditoriale, e quindi diffuso nelle famiglie, ed intersettoriale (attività di B&B, servizi, artigianato artistico, artigianato alimentare ecc.) coinvolgendo quindi anche le altre attività economiche dell'area.

In sostanza lo sviluppo del turismo, e in particolare il turismo verde, rappresenta nel lungo periodo la migliore opportunità sociale ed economica per le zone dove il ruolo del mondo rurale assume notevole rilevanza.

- *Evoluzione e diffusione della cultura dei luoghi.*

Esiste una profonda crisi d'identità e la mancanza di una cultura evoluta e specifica del luogo; il superamento di tale situazione è da considerare come un obiettivo prioritario delle azioni di sviluppo e quindi, a prescindere dagli interventi specifici promossi, tutte le azioni dovranno essere permeate da questo obiettivo: "Promuovere una cultura positiva ed evoluta del luogo".

In linea con gli assi strategici di cui sopra, innovazione e integrazione, turismo e cultura locale, la mobilitazione delle risorse ed i maggiori sforzi dovranno essere indirizzati verso aree di lavoro specifiche:

- la protezione e la valorizzazione del patrimonio naturale ed architettonico;
- la promozione ed il rafforzamento dell'identità locale;
- la creazione di nuovo valore aggiunto tramite la valorizzazione dei prodotti locali e la ricerca di nuovi mercati;
- lo sviluppo dell'offerta turistica e di tempo libero (agriturismo, turismo culturale e di scoperta, nuovi prodotti turistici e sistemi di accoglienza ecc.);
- il sostegno delle attività artigianali basate su professionalità specifiche del territorio;
- la valorizzazione qualitativa delle risorse umane facilitando l'accesso ad opportunità di formazione ed aggiornamento di alto livello;

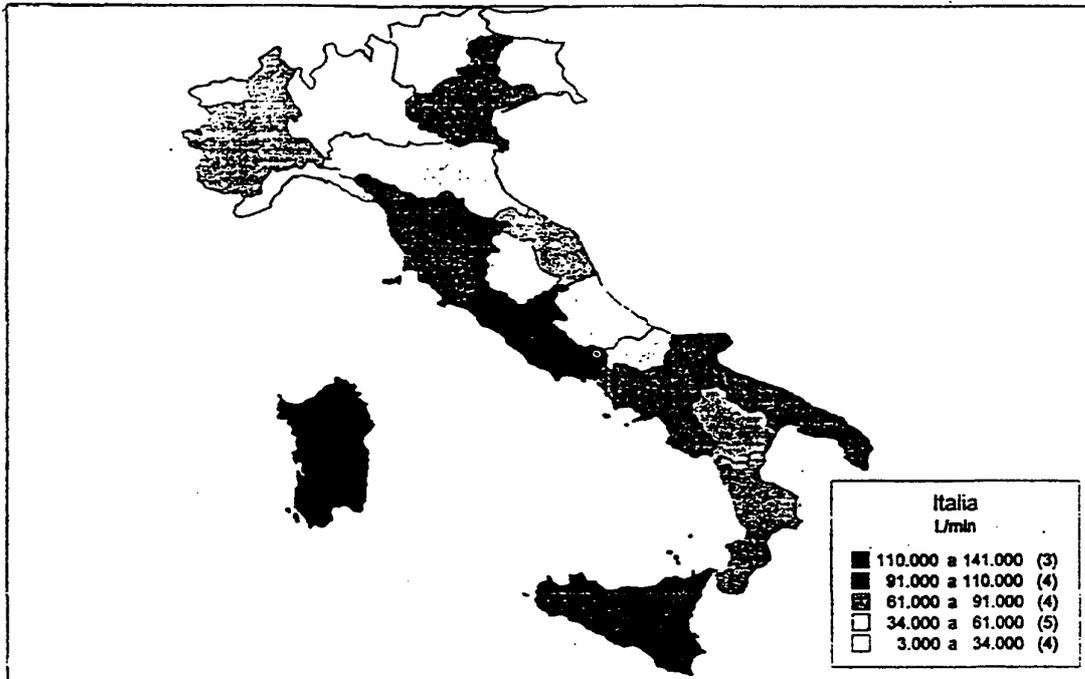
## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- l'incoraggiamento della cooperazione e di nuove forme di integrazione tra operatori locali;
- la diffusione della cultura di impresa e dello spirito d'innovazione;
- il coinvolgimento dei giovani e delle fasce sociali più deboli;
- l'uso delle tecnologie avanzate in particolare nel campo della comunicazione.

## Riepilogo LEADER II

Regioni	Numero comuni	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Superficie montana	Spesa totale (ecu)	Spesa totale L/mila	Spesa per abitante	Spesa per kmq	GAL selez.	Numero comuni
<b>Obiettivo 5b)</b>										
Piemonte	397	402.225	9.205	9.205	39.890.310	75.792	99	4.334		
Valle d'Aosta	22	10.882	947	947	1.825.521	3.468	168	1.929	1	22
Liguria	152	180.375	3.540	2.832	15.648.194	29.732	87	4.420	6	77
Lombardia	150	227.175	3.006	2.104	14.590.807	27.723	64	4.854	4	85
Trento	193	269.567	8.918	8.918	27.836.410	52.889	103	3.121	5	42
Veneto	282	1.069.860	9.340	7.472	57.879.699	109.971	54	6.197		
Friuli Venezia Giulia	81	149.158	4.060	4.060	14.538.890	27.624	97	3.581	2	49
Emilia Romagna	84	263.500	7.142	4.999	20.611.470	39.162	78	2.886	4	70
Toscana	53	670.000	12.500	10.000	53.110.040	100.909	79	4.249	10	169
Umbria	58	422.507	5.778	4.622	31.148.000	59.181	74	5.391	6	57
Marche	152	405.223	6.525	4.568	35.923.660	68.255	89	5.506	2	59
Lazio	237	872.005	8.298	5.809	60.625.166	115.188	70	7.258		
<b>TOTALE</b>	<b>1.962</b>	<b>4.942.477</b>	<b>79.258</b>	<b>65.535</b>	<b>373.233.801</b>	<b>709.894</b>	<b>76</b>	<b>4.709</b>	<b>40</b>	<b>630</b>
<b>Obiettivo 1)</b>										
Abruzzo	216	392.647	7.989	7.989	31.930.000	60.667	81	3.997	6	185
Molise	134	129.513	19.403	17.463	18.069.000	34.331				
Campania	252	1.316.447	7.979	6.383	51.330.000	97.527	39	6.433	7	161
Puglia	252	3.104.707	17.858	14.286	53.200.000	101.080	17	2.979		
Basilicata	126	469.134	9.292	8.363	39.100.000	74.290	83	4.208		
Calabria	402	1.600.754	14.200	12.780	47.710.000	90.649	30	3.360	16	239
Sicilia	378	3.387.626	23.938	21.544	65.160.000	123.804	19	2.697		
Sardegna	175	385.769	11.414	10.273	73.818.000	140.254			12	198
<b>TOTALE</b>	<b>1.626</b>	<b>10.786.597</b>	<b>112.073</b>	<b>99.081</b>	<b>380.317.000</b>	<b>722.602</b>	<b>28</b>	<b>3.542</b>	<b>41</b>	<b>783</b>
<b>TOTALE Ob. 1+5b)</b>	<b>3.588</b>	<b>15.729.074</b>	<b>191.330</b>	<b>164.615</b>	<b>753.995.167</b>	<b>1.432.496</b>	<b>43</b>	<b>4.121</b>	<b>81</b>	<b>1.413</b>

Fonte : Assoleader



### **6.3. ATTIVITA' IMPRENDITORIALE, PRODUTTIVA, E DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO NELL'IMPEGNO DELLE COOPERATIVE IN AREE MONTANE**

Un ruolo significativo a favore dello sviluppo di importanti progetti in ambito montano e di incentivo occupazionale lo ricoprono le iniziative proposte dal mondo cooperativo.

La presenza delle cooperative tra i protagonisti dello sviluppo locale, nella realtà territoriale montana, contribuisce a valorizzare e tutelare le risorse di tali zone in un processo volto alla *sostenibilità ambientale*, che ha come obiettivi primari:

- **il miglioramento della qualità del sistema abitativo montano;**
- **la difesa del patrimonio naturalistico, storico ed artistico;**
- **il contributo al rilancio economico, imprenditoriale ed occupazionale delle diverse realtà montane italiane (Alpi, Appennini, montagna insulare);**
- **la valorizzazione degli ambiti montani attraverso la riorganizzazione e qualificazione della gamma dei servizi prestati.**

Nell'ottica di tale impegno del mondo cooperativo, si colloca la stipula di due protocolli d'intesa tra le quattro Centrali Cooperative e l'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani), nel febbraio '96, e con il Ministero dell'Ambiente, nel dicembre '96. Entrambi i documenti costituiscono importanti strumenti per dare ampio spazio alle esperienze, professionalità e potenzialità di sviluppo della cooperazione nel processo di valorizzazione del territorio montano.

La sottoscrizione di tali accordi è stata l'occasione per lo svolgimento di un ciclo seminariale di approfondimento sull'importanza della presenza di cooperative in aree montane e della loro specifica attività, svoltosi tra aprile e giugno di quest'anno e conclusosi con il seminario del 1° luglio organizzato, presso il CNEL, dal Gruppo di Lavoro Ambiente-Montagna del CNEL in collaborazione con l'UNCCEM e le quattro Centrali Cooperative.

#### **La dimensione del fenomeno**

In occasione di tale seminario è stata presentata una ricerca per la "identificazione di opportunità di sviluppo cooperativo per le aree montane italiane", nella quale è contenuto un quadro identificativo di massima della realtà cooperativa rappresentata dalla Coonfcooperative nelle aree montane.

Numero cooperative: 5.779 (28% del totale cooperative aderenti alla CCI pari a 20.490)

Numero soci : 580.156

Numero addetti : 61.330

Fatturato (mln) : 8.319.399

Sempre dalla ricerca di evince che:

- la maggior parte delle Cooperative montane è concentrata in Trentino Alto Adige (1.372 su un totale di 5.779). Sempre in questa regione si riscontra il maggior numero di addetti (21.658 su un totale di 61.330), il maggior numero di soci (294.869 pari a metà del totale) ed il fatturato più alto (4.819.388mil. pari a più della metà del totale);
- il settore maggiormente interessato alla attività delle Cooperative montane è quello Agro-alimentari (raccoglie circa il 33% delle Cooperative). Seguono in ordine decrescente, a breve distanza, quello dell'abitazione e del lavoro e servizi;
- la promozione di nuove cooperative nelle aree montane, interessa, oltre i settori tradizionali, in modo particolare i settori dell'artigianato, del turismo, della valorizzazione dei beni culturali e delle risorse naturalistiche, nonchè dei servizi sociali;
- la crescita e l'ammodernamento delle strutture cooperative nelle aree montane si è sovente realizzata negli ultimi anni e si sta manifestando tuttora, in una cornice di concertazione ai fini dello sviluppo locale tra movimento cooperativo, istituzioni (e tra esse le Comunità Montane) e le altre parti sociali, come dimostra la recente esperienza dei progetti Leader e dei Patti Territoriali.

Va comunque precisato - al fine di una corretta valutazione del carattere indicativo dei valori sopraindicati - per quanto attiene il numero dei soci e degli addetti nonché il fatturato delle Cooperative che la ricerca assume, come parametro di riferimento di base per l'individuazione delle cooperative operanti in aree montane, un dato di tipo geografico-statistico rappresentato dall'ubicazione delle sedi delle cooperative stesse. Infatti, vengono considerate cooperative montane quelle che hanno la sede in comuni montani o parzialmente montani, a prescindere dall'eventuale

diversa qualificazione territoriale di parte della loro complessa area di attività.

L'indagine promossa dalla Coonfcooperative, peraltro, non comprende dati e informazioni relative alle Cooperative montane aderenti alle altre Centrali Cooperative ( Legacoop, AGCI, UNCI).

I contenuti di tale ricerca rappresentano, seppure con le precisazioni sopra descritte, un contributo significativo per comprendere la consistenza e la dinamica del fenomeno cooperativistico in aree montane.

### **Le indicazioni emerse nelle iniziative pubbliche**

Il significato della cooperazione in montagna ha acquistato forte rilevanza nel corso del 1997, a seguito dell'impegno preso dalle quattro Centrali Cooperative con la sottoscrizione dei Protocolli d'intesa e la promozione di numerosi dibattiti e seminari.

In particolare, nel corso di queste iniziative, è emerso, in maniera univoca, che la cooperazione riveste un ruolo fondamentale nella politica di sviluppo e rilancio dei territori montani, proprio **per la sua natura di soggetto imprenditoriale strettamente legato al territorio in cui opera e risiede.**

Inoltre, la professionalità e le strutture delle cooperative montane, operanti in particolare nei settori agro-forestale e turismo-naturalistico (settori trainanti per la salvaguardia degli ambienti boschivi e di tutto il territorio montano), garantiscono tale sviluppo creando maggiori impulsi economici ed occupazionali.

E' stato ribadito più volte che la **Legge 97/94** costituisce lo strumento primario per sviluppare un progetto di sviluppo economico sostenibile delle aree montane, incentivando la permanenza dei residenti in tali aree attraverso la promozione di attività imprenditoriali locali, al fine di evitare il loro continuo spopolamento, causato da sempre dalla mancanza di opportunità di lavoro e dalla carenza di servizi e infrastrutture (fenomeni tipici delle aree depresse montane).

La L. 97/94, inoltre, tra le varie innovazioni che contiene, introduce due aspetti significativi per la salvaguardia ed il rilancio dei territori montani:

- la possibilità di stipulare Convenzioni tra Comunità Montane e cooperative agro-forestali per la tutela del patrimonio boschivo;

- l'affidamento diretto di lavori per un importo fino a 300 milioni annui a cooperative montane, da parte delle Comunità Montane.

Un altro aspetto saliente, messo in luce nel corso dei dibattiti seminariali, riguarda la cosiddetta "**pluriattività**" delle popolazioni lavoratrici residenti in aree montane.

E' un concetto, anch'esso, introdotto dalla L. 97/94, che vuole favorire l'integrazione e la sinergia delle attività espletate in montagna, spesso ostacolate dalla natura e quantità (carente) dei servizi pubblici, trasporti, reti di telecomunicazioni, ecc., al fine di **consolidarne la residenza e le attività primarie stesse.**

Da più parti, si è ribadito che la **pluriattività** delle cooperative andrebbe fortemente incentivata dalla normativa, soprattutto nazionale, sull'esempio della Francia, mentre attualmente stenta ad affermarsi nel nostro Paese.

Un'altra caratteristica attuale dell'ambiente montagna in generale, penalizzante per il processo di sviluppo e rilancio di tale territorio, è, ad esempio, la netta divisione che ancora persiste tra le due principali attività montane: l'agricoltura ed il turismo.

Infatti, rappresenta ormai un fenomeno consolidato il fatto che durante la stagione turistica (estiva od invernale) l'agricoltore si trasformi esclusivamente in albergatore o ristoratore, per poi tornare alla propria attività tradizionale rurale.

Sono anche queste forti disomogeneità che ritardano il processo evolutivo dei paesi montani, affrontabili anche a partire da una forte incentivazione alle attività di **agriturismo.**

### **I Protocolli d'intesa sottoscritti dalle Centrali Cooperative con l'UNCEM ed il Ministero dell'Ambiente**

Le finalità essenziali dei Protocolli d'intesa siglati consistono in:

- consolidare e sviluppare la presenza dell'imprenditoria cooperativa nel territorio montano;
- favorire il miglioramento e l'attuazione della legislazione attuale per la montagna;
- promuovere a livello regionale una politica per la montagna, senza trascurare le crescenti tendenze al federalismo regionale ed alle sue articolazioni locali;
- progettare uno sviluppo locale, economico ed occupazionale, attraverso la concertazione con i

Comuni e le Comunità Montane;

- valorizzare i prodotti tipici delle singole aree-protette (accordo col Min. Ambiente);
- integrare la redditività e lo sviluppo socio-economico delle zone comprese nei parchi (accordo col Min. Ambiente).

**L'accordo con l'UNCCEM** prevede, in particolare, l'attuazione integrale della legislazione sulla montagna, con principale riferimento alla L. 31 gennaio 1994, n. 97.

Viene evidenziata anche l'importanza della cooperazione agricolo-forestale, quale strumento applicativo degli incentivi alla pluriattività (artt. 17 - 18 L. 97/94), nella gestione forestale in attività di manutenzione, conservazione e tutela.

Le Centrali Cooperative si impegnano a promuovere attività economiche in tutti i settori produttivi, coinvolgendo particolarmente le cooperative operanti nei settori dell'agricoltura, forestazione, turismo naturalistico ed agriturismo, ecologia, produzione e lavoro, servizi.

Viene sostenuta la nascita ed il consolidamento di iniziative di imprenditorialità giovanile per lo sviluppo economico delle aree montane.

Viene stabilita la possibilità di stipulare convenzioni tra enti locali e pubblici e le cooperative (e loro consorzi) atte a perseguire la tutela del territorio, la promozione dell'utilizzo sostenibile delle risorse endogene per lo sviluppo economico, sociale ed occupazionale.

Le Centrali Cooperative e l'UNCCEM assicurano il reciproco coinvolgimento nelle fasi di predisposizione ed attuazione di progetti speciali integrati e di patti territoriali.

**L'accordo con il Ministero dell'Ambiente** si colloca in una cultura di concertazione ambientale che vede le parti impegnarsi in progetti di tutela e gestione delle aree protette, attraverso il coinvolgimento delle popolazioni locali.

La cooperazione viene riconosciuta come uno degli interlocutori privilegiati per la promozione di attività sostenibili e la creazione di occupazione stabilmente legata al territorio.

Viene stabilita la possibilità di stipulare accordi e convenzioni tra enti parco e Centrali Cooperative, con eventuale patrocinio del Ministero dell'Ambiente. Tali convenzioni possono prevedere l'affidamento alla cooperazione anche della gestione di patrimoni naturalistici, agricolo-forestali pubblici, di servizi ambientali, ed ogni altra attività inerente alla fruizione e gestione dei parchi e delle aree protette.

Tra le finalità primarie da raggiungere con questo accordo ci sono la crescita del reddito delle popolazioni locali e la creazione di occupazione aggiuntiva.

Le Centrali Cooperative si impegnano a partecipare e a sostenere la realizzazione di APE (Appennino Parco d'Europa) quale progetto strategico per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino.

Il Ministero dell'Ambiente si impegna a realizzare accordi di programma e patti territoriali che coinvolgano, in progetti di sviluppo economico, il maggior numero di attori pubblici e privati.

Le Centrali Cooperative si impegnano a favorire l'integrazione tra settore agricolo ed altri settori attraverso l'incentivazione della pluriattività; si impegnano inoltre nel coinvolgimento di diversi settori cooperativi, quali la distribuzione e commercializzazione dei prodotti tipici, servizi di pianificazione e progettazione, management ambientale, informatica, turismo, recupero e ristrutturazione del patrimonio architettonico ed edilizio.

#### **La Carta di Fonte Avellana**

La Carta di Fonte Avellana costituisce un importante accordo siglato tra la Regione Marche, l'UNCEM Marche, l'URPM (Unione Regionale Province Marchigiane), la Finanziaria Regionale Marche, le Centrali Cooperative, la Comunità Monastica di Fonte Avellana, all'insegna di una nuova tematica: *"la montagna: da risorsa a opportunità"*. Essa rimarca sostanzialmente le stesse linee dei due protocolli d'intesa suddetti, finalizzandone però gli obiettivi sulla particolare realtà montana dell'Appennino.

#### 6.4. CREDITO E FINANZIAMENTO DELL'ECONOMIA NEL QUADRO DELLO SVILUPPO LOCALE DEI COMUNI MONTANI

La consistenza delle unità locali\* nel settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria costituisce un valido indicatore della presenza di una rete di infrastrutture per il finanziamento dell'economia e la raccolta del risparmio.

Nella classificazione delle attività economiche adottata dall'Istat, nel settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria sono infatti censite: le banche centrali, le banche commerciali, le casse di risparmio, le banche cooperative, gli Istituti di credito e le società finanziarie, comprese le assicurazioni e i fondi pensione.

Al 1995 le informazioni sulla consistenza delle Unità Locali sono disponibili per 5.899 comuni, pari al 72,8% del totale degli 8.101 comuni italiani, di cui 2.008 montani, pari al 58,5% dei 3.435 comuni montani, 401 parzialmente montani, pari al 79,1% dei 507 comuni parzialmente montani e 3.490 appartenenti agli Altri comuni (vedi tab. 1).

E' significativo che per i comuni montani e

parzialmente montani compresi nelle Comunità montane, contrassegnati in grigio nella tabella 1, il

Tab. 1: Le infrastrutture dell'intermediazione monetaria e finanziaria nei Comuni appartenenti alle Comunità montane e negli altri Comuni - Anno 1995 -			
	Unità Locali Credito per 100.000 abitanti	Unità Locali Credito per 100 Unità Locali (*)	
<b>COMUNI MONTANI</b>			
Numero Comuni	2.008	2.008	
Perc. sul Tot. Comuni Montani	58,5	58,5	
Valore Medio	139	1,94	
Scarto % dalla media nazionale	-15,6	-14,5	
<b>COMUNI PARZIALMENTE MONTANI</b>			
Numero Comuni	401	401	
Perc. sul Tot. Comuni Parz. Montani	79,1	79,1	
Valore Medio	137	2,28	
Scarto % dalla media nazionale	-16,9	0,4	
<b>ALTRI COMUNI</b>			
Numero Comuni	3.490	3.490	
Perc. sul Tot. Altri Comuni	83,9	83,9	
Valore Medio	174	2,33	
Scarto % dalla media nazionale	5,8	2,6	
<b>TOTALE ITALIA</b>			
Numero Comuni	5.899	5.899	
Perc. Tot. Comuni	72,8	72,8	
Valore Medio	164	2,27	
Fonte: Elaborazione su dati Ancitel-Sist			
(*) Il totale Unità Locali comprende, oltre al Credito, l'Industria, il Commercio i Servizi alle Imprese, Trasporti e Comunicazioni ed Altri servizi			

\* Per Unità Locale si intende il luogo variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, officina, etc) in cui si realizza la produzione di beni o nel quale si svolge o si organizza la prestazione di servizi destinabili o non destinabili alla vendita.

numero delle Unità Locali riferite al credito assume valori inferiori rispetto ai valori medi riscontrati nella tipologia degli Altri comuni, che comprendono anche alcuni comuni non montani inclusi nelle Comunità montane da disposizioni legislative.

Per ogni 100.000 abitanti, nei Comuni montani ci sono 139 unità locali del settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria di contro a 174 Unità locali presenti negli Altri comuni, con uno scarto percentuale dai valori medi nazionali del -15,6%.

In rapporto al numero di Unità locali la tendenza di fondo non cambia, poichè le Unità locali del settore relativo all'offerta del credito ed all'intermediazione monetaria nei Comuni montani registrano uno scarto dai valori medi nazionali del -14,5%.

Lo scarto dai valori medi nazionali assume invece un valore di segno positivo sia nei comuni parzialmente montani (+0,4%) che negli altri comuni (+ 2,6%).

In generale si può dunque rilevare che nei Comuni montani, ed in misura minore nei Comuni parzialmente montani, si registra una consistente sottodotazione delle Unità locali presenti nel settore del credito e dell'intermediazione monetaria e finanziaria.

E' in tale contesto che si inserisce il comportamento degli operatori economici istituzionali, delle famiglie e delle imprese.

I dati di riferimento (tab.2 e 3) riguardano il livello degli impieghi e dei depositi bancari per 5.608 comuni, pari al 69,2% del totale dei comuni, di cui 1.859 montani, pari al 54,1% del totale dei comuni montani e 399 parzialmente montani, pari al 78,7% del totale dei comuni parzialmente montani.

Sotto il profilo della raccolta del risparmio tramite il canale bancario, non si riscontrano sostanziali divari nei valori medi.

I depositi per abitante, pari in media a 16,9 milioni di lire, si distribuiscono intorno al valore medio nazionale, compresi tra lo scostamento massimo del + 8,3% nei comuni parzialmente montani, e lo scostamento minimo, praticamente allineato al valore medio nazionale, del -0,7% registrato negli altri comuni.

Nei Comuni montani il livello dei depositi è leggermente inferiore al valore medio nazionale, con uno scostamento del - 5,6%.

Come si evince chiaramente dalla tabella 2, è il livello degli impieghi che si presenta fortemente differenziato nelle tipologie dei Comuni esaminati.

In particolare, la distanza tra i Comuni montani e le altre tipologie di Comuni si approfondisce, registrando uno scostamento del -66% dal valore medio nazionale, pari a 13,5 milioni di lire.

Il divario è ancora più evidente se si considera che sia nei Comuni parzialmente montani che negli altri comuni il livello degli impieghi è sempre superiore al valore medio nazionale, con uno scostamento pari rispettivamente al + 8,4% ed al + 4,9%.

Tab. 2: Il livello dei depositi e degli impieghi bancari nei Comuni appartenenti alle Comunità montane e negli altri Comuni - Anno 1994 -		
COMUNI	Depositi per abitante Mig. lire	Impieghi per abitante Mig. lire
<b>COMUNI MONTANI</b>		
Numero Comuni	1.859	1.859
Perc. sul Tot. Comuni Montani	54,1	54,1
Valore Medio	16.085	8.172
Scarto % dalla media nazionale	-5,6	-66,0
<b>COMUNI PARZIALMENTE MONTANI</b>		
Numero Comuni	399	399
Perc. sul Tot. Comuni Parz. Montani	78,7	78,7
Valore Medio	18.521	14.799
Scarto % dalla media nazionale	8,3	8,4
<b>ALTRI COMUNI</b>		
Numero Comuni	3.350	3.350
Perc. sul Tot. Altri Comuni	80,5	80,5
Valore Medio	16.869	14.267
Scarto % dalla media nazionale	-0,7	4,9
<b>TOTALE ITALIA</b>		
Numero Comuni	5.608	5.608
Perc. Tot. Comuni	69,2	69,2
Valore Medio	16.989	13.562
Fonte: Elaborazione su dati Bankitalia		

La difficoltà per i Comuni montani di utilizzare le risorse raccolte dal sistema bancario emerge dai dati rappresentati nella tabella 3, che presenta il rapporto tra gli impieghi e i depositi bancari.

Nei Comuni montani il rapporto tra impieghi e depositi è pari a circa il 51%, di contro alla media nazionale dell'80%.

Il divario rimane consistente anche nei confronti dei Comuni parzialmente montani, il cui rapporto tra impieghi e depositi è pari al 79,9%.

Secondo gli scarti percentuali dal valore medio nazionale, i Comuni montani registrano un valore negativo (- 57,5%), i Comuni parzialmente montani sono praticamente allineati alla media nazionale (- 0,1%), mentre negli altri comuni lo scarto è leggermente superiore (+ 5,5%).

Tab. 3: Rapporto tra impieghi e depositi bancari nei Comuni appartenenti alle Comunità montane e negli altri Comuni - Anno 1994 -	
	Rapporto % Impieghi/ Depositi bancari
<b>COMUNI MONTANI</b>	
Numero Comuni	1.859
Perc. sul Tot. Comuni Montani	54,1
Valore Medio	50,8
Scarto % dalla media nazionale	-57,5
<b>COMUNI PARZIALMENTE MONTANI</b>	
Numero Comuni	399
Perc. sul Tot. Comuni Parz. Montani	78,7
Valore Medio	79,9
Scarto % dalla media nazionale	-0,1
<b>ALTRI COMUNI</b>	
Numero Comuni	3.350
Perc. sul Tot. Altri Comuni	80,5
Valore Medio	84,7
Scarto % dalla media nazionale	5,5
<b>TOTALE ITALIA</b>	
Numero Comuni	5.608
Perc. Tot. Comuni	69,2
Valore Medio	80,0
Fonte: Elaborazione su dati Bankitalia	

E' di sicuro interesse, inoltre, esaminare

l'andamento del rapporto impieghi/depositi nei Comuni montani ripartiti nelle cinque grandi partizioni del Paese.

	Nr Comuni	% sul Tot. Comuni montani	Impieghi/ Depositi	Scarto % dalla media nazionale
ITALIA NORD OCCIDENTALE	556	43,78	47,7	-6,1
ITALIA NORD ORIENTALE	535	82,18	61,5	21,1
ITALIA CENTRALE	317	70,76	46,6	-8,3
ITALIA MERIDIONALE	372	43,56	42,3	-16,7
ITALIA INSULARE	79	37,26	40,4	-20,5
ITALIA	1.859	54,12	50,8	

Procedendo dalle partizioni dell'Italia Occidentale verso le zone dell'Italia meridionale ed Insulare, il rapporto impieghi/depositi tende ad abbassarsi, con uno scostamento massimo dal valore medio nazionale registrato nei Comuni montani dell'Italia Insulare, pari al - 20,5%.

La diversa numerosità dei Comuni montani di cui si dispone dei dati (massima nelle zone dell'Italia Nord Orientale e Centrale, dove supera largamente il 60% dei comuni esistenti, e minima nell'Italia Insulare, pari a circa il 40% dei comuni), può in parte attenuare la tendenza al progressivo peggioramento del rapporto impieghi/depositi in ragione del procedere verso le zone meridionali ed insulari del Paese.

In conclusione, nei Comuni montani si rilevano due aspetti che possono condizionare negativamente la crescita e il consolidamento dello sviluppo locale:

1. la carenza di operatori nel settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria;
2. una bassa propensione all'impiego ed alla redistribuzione delle risorse raccolte dal sistema bancario.

Alla luce della diversificazione dei fenomeni sul territorio, si richiede una corrispondente flessibilità nelle politiche di intervento, distinguendo tra i vincoli e le possibilità di sviluppo delle Comunità e delle aree montane.

Rimane tuttavia necessario facilitare il ricorso alle fonti esterne di finanziamento delle aziende, poichè la bassa capacità di indebitamento e la necessità di ricorrere a quote di mezzi propri sono fattori che rallentano lo sviluppo aziendale.



