

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Relazione 2000 sullo stato della montagna

Relatore: Cons. Roberto Confalonieri

DUJANI

**Assemblea
30 novembre 2000**

Relazione 2000 sullo stato della montagna

Premessa

La Relazione sullo stato della montagna di quest'anno presenta forti connotati innovativi rispetto alle precedenti vuoi per la gran mole di informazioni che contiene, vuoi per la maggiore attenzione ai diversi ambiti di riferimento internazionale, comunitario, nazionale.

Questo aspetto è evidentemente connesso all'approssimarsi dell'anno mondiale della montagna, per un verso; all'auspicato avvio dei protocolli inerenti la Convenzione delle Alpi, per un altro; al rinnovato interesse su questi temi a livello nazionale e comunitario anche dal punto di vista finanziario.

La Relazione consta di più di duecento pagine suddivise in quattro grandi capitoli relativi nell'ordine alle politiche generali, agli interventi di sviluppo, alla formazione, ricerca e conoscenza, alle esperienze esemplari. Il testo, nel suo complesso e con maggior enfasi nel primo capitolo, affronta con un respiro più ampio – internazionale, oltre che europeo – le politiche di sviluppo generali e mette in rilievo la condizione di svantaggio delle zone di montagna con particolare attenzione ai livelli di reddito, alle opportunità e condizioni di lavoro, ai servizi.

La seconda parte esamina l'assetto delle istituzioni regionali locali e gli interventi di loro competenza assieme alla spesa pubblica delle Amministrazioni centrali, a valere sui fondi della 97/94. Il terzo capitolo – inserito per la prima volta in questa relazione – riguarda le attività di ricerca e formazione e la rete informativa. L'ultimo, infine, offre esempi di *best practices* riguardanti nello specifico lo sviluppo socio economico e i sistemi di gestione delle aree a parco in montagna, analizza alcune politiche per affrontare le emergenze ambientali e mostra la disponibilità di siti WEB riguardanti questa parte del territorio nazionale.

Per una migliore fruizione della relazione

L'ampiezza della relazione offre un utile punto di riferimento per quanti – soggetti pubblici, associazioni, parti sociali – sono impegnati per la salvaguardia e lo sviluppo della montagna e, tuttavia, soffre forse del fatto di collocarsi a metà strada fra un documento per “addetti ai lavori” e

un documento che offre informazioni e spunti di riflessione all'“utilizzatore politico”, in questo caso il Parlamento che dovrebbe annualmente prendere atto e discutere del documento al fine predisporre strumenti legislativi e finanziari idonei a sostenere la crescita e lo sviluppo delle aree montane in un quadro di compatibilità umana e ambientale.

Il materiale, infatti, potrebbe essere più facilmente fruito attraverso un sistema di allegati organizzato in schede per una migliore lettura, consultazione e confronto. Si potrebbe, in altri termini, costruire delle tabelle statistiche che, di anno in anno, consentissero una lettura immediata dei progressi fatti, delle correzioni di rotta, delle novità sia quantitative che qualitative, ma anche dei prospetti informativi per mettere a confronto i cambiamenti legislativi e giuridici in senso lato, così da permettere una conoscenza adeguata della normativa relativa ai soggetti, a diverso titolo, coinvolti nel “governo” della montagna.

Al Parlamento e al Governo, in particolare, che potrebbero comunque avvalersi degli allegati per una informativa puntuale e dettagliata dello stato dell'arte, sarebbe utile un testo più compatto in cui risultassero evidenti i nodi politici da affrontare, così da permettere un dibattito vero e proprio sul modello istituzionale e delle competenze da perseguire e sugli indirizzi più idonei al raggiungimento degli obiettivi prefissati per le aree montane nel quadro di programmazione nazionale e regionale. Agli operatori economici e finanziari, come ad esempio le fondazioni bancarie più direttamente coinvolte nelle scelte di sviluppo locale, le schede conoscitive offrirebbero indicazioni quali-quantitative sullo stato dell'arte.

Le recenti calamità confermano drammaticamente - come più volte il Cnel ha sostenuto - un quadro d'insieme che richiede interventi sistematici e programmati in grado di evitare il dispendio periodico di risorse ed energie, e spesso purtroppo anche di vite umane, non finalizzato ad una sistemazione strutturale e per quanto possibile definitiva del territorio.

Da qui discende la necessità, ormai non più prorogabile, di una ridefinizione del quadro istituzionale e finanziario complessivo cui le forze produttive, da un lato, e gli stessi soggetti titolari di competenze, dall'altro, possano far riferimento. Ciò si rende tanto più auspicabile e utile in presenza della regionalizzazione del bilancio statale, della nuova formulazione degli Statuti regionali, della programmazione negoziata e dell'applicazione della concertazione decentrata, dell'azione delle comunità montane in questo ridefinito contesto.

Il "governo" della montagna

Nel testo di Osservazioni del Consiglio sulla Relazione del 1999 - approvato dall'Assemblea il 14 dicembre 1999 -, venivano sollevate alcune perplessità sugli effetti della riforma della legge 142/90 sulle Comunità montane e sul loro ruolo nel più ampio contesto delle funzioni riconosciute alle Regioni e agli altri Enti subregionali, sostenendo la necessità di "adottare, da parte del Governo della Repubblica, entro i tempi previsti dall'art.31 della 235/99 (e cioè entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge di riforma) un Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti locali e quindi anche delle Comunità montane così come definite nell'art.7."; veniva, altresì, ritenuta "necessaria una azione di stimolo e riflessione sia a livello centrale che locale, perché non vada disperso il lavoro fin qui svolto dalle Comunità montane e si creino le condizioni affinché al più presto il Governo, attraverso il già citato strumento dell'art. 31, e tutte le Regioni, provvedano secondo le determinazioni legislative".

A distanza di un anno non si registrano risultati apprezzabili a fronte di un impegno in questa direzione da parte degli organismi a ciò deputati, anzi si potrebbe quasi affermare che, per alcuni versi, il quadro di riferimento complessivo, oggetto di ulteriori assestamenti, si sia complicato, intrecciandosi nel governo del territorio montano le diverse competenze dell'Amministrazione centrale con quelle proprie di Regioni ed Enti locali.

Questi problemi assumono ancor maggiore rilievo, ad esempio, nell'attuazione e nel coordinamento delle azioni previste dai protocolli attuativi della Convenzione delle Alpi - dove appare essenziale una posizione forte e univoca da parte dell'Italia nella trattativa con gli altri Paesi firmatari -, ma anche in ambiti che investono l'intera collettività nazionale come la difesa del suolo, la gestione del patrimonio forestale e ancor più nell'individuazione di uno sviluppo condiviso e "sostenibile" per le aree montane.

Quale politica per lo sviluppo per la montagna

A questo riguardo più e più volte, in questi anni, il Cnel ha tenuto a sottolineare nelle diverse sedi istituzionali - anche attraverso l'organizzazione delle due Conferenze nazionali - la necessità di individuare per la montagna uno sviluppo rispettoso delle risorse ambientali - che ne costituiscono l'inestimabile patrimonio e l'imprescindibile vincolo - e dei destini delle popolazioni che da sempre vi abitano, senza le quali non sarebbe "sostenibile" nemmeno la difesa degli ecosistemi che la caratterizzano.

Le politiche in favore della montagna, per le loro caratteristiche di interdisciplinarietà e multisettorialità, mal si prestano ad interventi tampone e a progetti di sviluppo puntuali. Le recenti e già citate calamità, ma sarebbe più corretto parlare di eventi periodici a cadenza annuale, richiamano ancora una volta le Autorità centrali e locali alla necessità di affrontare il problema in termini complessivi, con investimenti adeguati che risulterebbero sempre e comunque inferiori alle cifre stanziare per riparare ai danni già avvenuti. Va da sé che la più parte degli interventi di tutela ambientale urtano contro prassi consolidate e interessi economici primari, assolutamente non trascurabili ai fini di evitare lo spopolamento di ampie aree da sempre abitate, pertanto le proposte dovranno costruirsi all'interno di un quadro istituzionale consensuale, procedendo per gradi all'eliminazione del conflitto e delle contrapposizioni attraverso i numerosi strumenti di concertazione e di programmazione negoziata, che ormai sono entrati nella cultura collettiva e cominciano ad essere avvertiti come essenziali.

Anche in questo caso il Cnel si è spesso pronunciato in favore di azioni strutturali in grado di sostenere, da un lato, la coesione del tessuto economico e sociale, dall'altro, di valorizzare le risorse culturali e ambientali dei diversi territori. Le migliori politiche generali, infatti, rischiano di non produrre gli effetti voluti se non sono coniugate alla valorizzazione delle specificità e delle diversità anche molto accentuate presenti in montagna. Si tratta, ancora una volta, di trovare la capacità di agire sui due piani, nazionale e locale, sostenendo tutti quei progetti, che partendo dai territori economicamente più "forti", legati per lo più al turismo, esprimano la capacità di preludere a modelli di programmazione d'area e di rafforzare lo sviluppo dei sistemi limitrofi.

In questa direzione, andrebbe un convinto sforzo per la piena attuazione della legge 97/94 - sarebbe, infatti, improponibile pensare oggi a una revisione -, accompagnata da una riflessione approfondita sulle misure attuabili in favore dei settori che maggiormente sono presenti e attivi nei territori montani - quali il turismo, l'artigianato, l'agricoltura di qualità, la piccola impresa alimentare o anche attività indotte dall'innovazione tecnologica e pertanto non "invasive" dell'ambiente - incentivandone la reciproca integrazione e sistematizzazione all'interno di un modello di sviluppo sostenibile.

Con il diffondersi nel Paese dell'impiego delle nuove tecnologie in ogni campo, e in particolare in quello informatico, potrebbero dischiudersi nuove prospettive, che però potrebbero accrescere piuttosto che diminuire le distanze fra le aree di pianura demograficamente forti e quelle montane, dove all'abbandono da parte della popolazione si aggiunge il suo invecchiamento progressivo e inarrestabile.

La diffusa arretratezza di molte località montane, originata da fattori geografici e da radici storiche e culturali, ha reso più difficile utilizzare le opportunità di rapido sviluppo offerto dalle nuove tecnologie informatiche e di telecomunicazioni, colte invece dalle aree del Paese favorite da moderne infrastrutture di base, dalla concentrazione abitativa e da una diffusa cultura tecnica e produttiva permeabile all'innovazione.

A tali fattori negativi, per la montagna, si sono aggiunti, di recente, gli effetti dei radicali processi di razionalizzazione e riduzione delle strutture periferiche di molti servizi pubblici (dagli uffici postali alla scuola, ai presidi sanitari, agli sportelli bancari), laddove una domanda insufficiente rende dispendiosa la loro presenza, ma anche la mancata fornitura di servizi informativi di Amministrazioni pubbliche, oggi largamente disponibili nella gran parte del Paese.

A tali squilibri non hanno fatto riscontro interventi sostitutivi di operatori privati dato l'inconsistente livello della domanda di una utenza scarsamente preparata e dagli elevati costi di investimento e di esercizio. A questo riguardo, va ricordata la scarsa copertura nelle aree montane della telefonia cellulare GSM, mentre per il nuovo sistema UMTS al 2006 è prevista la copertura per i soli capoluoghi di provincia ed esiste una scarsa disponibilità di competenze e di strutture locali per un utilizzo proficuo dei servizi di Internet.

Per sanare questa carenza, vanno, tuttavia, ricordati numerosi interventi istituzionali mirati, quali lo Sportello unico, che verosimilmente potranno portare modificazioni sostanziali in tempi non brevi. Pertanto, alle complesse problematiche dello sviluppo delle località montane e al loro inserimento nell'accelerato processo, in atto nel Paese, di introduzione di moderne tecnologie di informatizzazione e telecomunicazioni, occorre dare una risposta con strumenti di intervento adeguati e a rapido effetto, mirando contestualmente a colmare i gap infrastrutturali e la scarsa preparazione dell'utenza e degli operatori locali.

D'altra parte, la messa in opera dei diversi strumenti, più sopra menzionati non può essere disgiunta da un impegno, molte volte sottolineato e sollecitato dal Cnel, al chiarimento delle responsabilità di governo della montagna, lavorando per una semplificazione degli intrecci di competenze, per un verso, e, per l'altro ad una più stretta collaborazione fra i diversi livelli.

Il ruolo del CTIM per una informativa esauriente

La Relazione, nel secondo capitolo, offre dati preziosi relativamente, in primo luogo, agli interventi regionali. Le Regioni, purtroppo, hanno risposto ancora in modo molto parziale, nonostante una più costante e incisiva presenza all'interno del CTIM; su 20 solo 12 hanno risposto

positivamente all'appello del CTIM inviando un quadro sintetico delle azioni effettuate nel territorio montano. Rispetto allo scorso anno, nel quale le risposte erano solo 11, infatti, la Puglia non ha mandato la sua documentazione, in compenso ci sono due nuovi ingressi costituiti da Molise e Basilicata.

Sono, comunque, assenti da sempre in questa rassegna il Veneto, il Trentino, il Lazio, la Campania, la Sicilia, la Sardegna e la Calabria.

Va da sé che non si può non sottolineare che, nonostante il maggior impegno del CTIM su questo versante, la risposta regionale è ancora molto carente sia quantitativamente che qualitativamente e che andrebbero individuate delle azioni specifiche per rendere questa parte del circuito informativo più ricca e più integrata.

Va evidenziata, ancora una volta, la necessità di una lettura integrata tra le iniziative regionali in tema di sviluppo e le voci di spesa pubblica in favore della montagna, nonché un confronto con gli andamenti degli anni precedenti.

Quest'ultima potrebbe consentire di costruire un quadro più esauriente delle risorse destinate per ciascuna Regione alle aree montane nei diversi settori e di valutare anno dopo anno gli eventuali cambiamenti di tendenza in atto nelle diverse politiche regionali, ricavandone osservazioni e valutazioni di merito, che costituiscono di fatto il fine ultimo voluto dalla legge.

Il ruolo del CTIM in funzione di coordinamento degli interventi

In una situazione, come quella più sopra delineata, di scarso coordinamento degli interventi e di sovrapposizione di competenze, in attesa dei necessari chiarimenti di merito, il CTIM potrebbe, non in termini autoritativi ma piuttosto di consenso sugli obiettivi prioritari, svolgere una importante funzione di condivisione delle conoscenze verso indirizzi unitari. La stessa composizione del Comitato, che prevede la presenza delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, dall'Uncem; dello stesso Cnel - in rappresentanza delle forze sociali - di alcuni esperti qualificati, consentirebbe di cominciare a costruire attraverso la discussione e la condivisione di procedure, percorsi e priorità di obiettivi in un quadro di collaborazione interistituzionale.

Il ruolo del Cnel

Il Cnel, nel corso di questi anni, si è sempre prodigato perché l'attenzione per le aree montane, che costituiscono gran parte del territorio nazionale, coniugasse la necessaria ottica di protezione ambientale con quella, altrettanto importante dello sviluppo economico e del rispetto per le

popolazioni ivi residenti, la cui permanenza non può prescindere da un adeguato tessuto economico e produttivo e dalla salvaguardia delle specificità anche culturali che ne costituiscono il patrimonio.

La stessa costituzione, in seno all'Anci, dell'Associazione dei piccoli comuni (ANPCI), avvenuta proprio in questi giorni, nasce dall'azione di stimolo e di sensibilizzazione per questi Comuni, per la maggior parte collocati in aree montane e alto collinari, svolta dalla Commissione Autonomie locali e Regioni della scorsa Consiliatura. E, venendo a tempi più recenti, l'attenzione alle politiche ambientali collegate allo sviluppo sostenibile vede nel lavoro per l'attuazione e il monitoraggio dell'Agenda XXI locale, un ulteriore caposaldo per l'elaborazione di interventi in sintonia con i principi di Kyoto e di Aalborg nei territori di montagna

Anche nelle Osservazioni alla Relazione 2000, il Cnel intende ribadire questo fondamentale concetto, perché, se gli sforzi in questa direzione hanno dato risultati anche di rilievo, molto ancora resta da fare utilizzando tutta la strumentazione - ormai ampia e collaudata - di sollecitazione dello sviluppo locale; incentivando la diffusione di *best practices*; sostenendo l'attivazione di meccanismi di valutazione dei progetti all'interno di un mix equilibrato di esigenze economiche e di salvaguardia del patrimonio naturale; introducendo meccanismi di monitoraggio della loro attuazione e dei risultati conseguiti.

Indicazioni e proposte

Nel concludere le precedenti osservazioni, il Cnel ritiene opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento, del Governo e delle Regioni su alcuni aspetti particolarmente rilevanti per l'adozione di politiche coerenti e coordinate, nei diversi livelli di competenza, per lo sviluppo equilibrato delle aree montane.

- Uscire dall'ottica dell'emergenza, questa parola d'ordine assume in questi giorni una valenza di rilievo riguardo ai territori di montagna e richiama fortemente la necessità, da un lato, di una discussione approfondita nel merito dei problemi che una mancata politica strutturale periodicamente e drammaticamente mette alla ribalta; dall'altro, l'importanza di una sede di coordinamento delle iniziative e degli interventi per queste zone, sicché vengano fissati gli obiettivi prioritari di salvaguardia del territorio e di crescita economica in modo non disgiunto.
- In questa direzione, il Cnel ritiene che uno dei compiti prioritari del CTIM sia proprio quello di far crescere una cultura di interrelazioni stabili e costanti fra le Amministrazioni Centrali e

quelle regionali e locali non finalizzata solo all'aspetto "documentale", certamente importante, della preparazione della Relazione annuale, quanto piuttosto alla capacità di monitorare in itinere le azioni intraprese, di implementarle e arricchirle anche finanziariamente – indirizzando le risorse finanziarie disponibili nelle direzioni ritenute più idonee in un quadro condiviso di sviluppo ecocompatibile. Ritiene, pertanto, opportuna una ulteriore campagna di stimolo e sollecitazione presso le Giunte e gli Assessorati regionali competenti allo scopo di raggiungere quanto prima ad una informazione completa al riguardo e tempestiva così da consentire al CTIM una discussione su questo punto; tanto più che entro poco più di un anno si dovrebbe giungere ad una disaggregazione dei bilanci regionali verso gli enti subregionali, simile a quella corrispondente fra Stato e Regioni, e quindi a individuare i destinatari ultimi (province, comuni, comunità montane) delle risorse. Uno dei compiti prioritari del CTIM, infatti, dovrebbe essere quello di raccogliere e sistematizzare i flussi finanziari che abbiano come destinatarie ultime le aree montane, flussi provenienti dalle fonti più diverse – europee, nazionali, regionali – così da avere un quadro più dettagliato dei fondi disponibili disaggregato per finalità, per settore di intervento, per progetti. Da questo deriverebbe, con un ulteriore affinamento degli strumenti informativi, la possibilità di avere un momento unico di valutazione e di proposta a favore degli investimenti in montagna, la possibilità di proporre eventuali aggiustamenti, di verificare nel tempo la validità degli interventi promossi in funzione degli obiettivi fissati, che vanno dalla difesa del suolo e dei sistemi ambientali, allo sviluppo delle attività compatibili (turismo, agricoltura, artigianato, commercializzazione dei prodotti tipici...), alla gestione dei servizi essenziali, ad una qualità della vita indispensabile al mantenimento degli insediamenti umani, in una sorta di circuito virtuoso dove l'ultimo elemento è il maggiore garante del primo ed entrambi non sono assicurati in assenza di attività produttive e di occasioni di lavoro.

➤ Ad avviso del Cnel, un elemento di grande attualità, quale il processo di innovazione in atto nel Paese, deve ancor più essere sostenuto e sollecitato con misure specifiche nei territori montani per evitare una ulteriore divaricazione nei livelli di crescita e di sviluppo economico e sociale. In particolare:

- L'utilizzo in montagna di "sistemi integrati di Unità mobili", attrezzate con tecnologie avanzate informatiche e di TLC, articolate in varie esecuzioni modulari, in funzione del tipo di impiego, con presenza programmata in successione temporale e in grado di assicurare contestualmente all'utenza locale, alle piccole imprese, ai piccoli Comuni, l'accesso ai servizi informativi - peraltro già esistenti - e a Internet, la fornitura di servizi

postali, di prestazioni professionali avanzate e di Agenzia, ivi compresa l'assistenza per la formazione.

- L'introduzione di obblighi specifici per la copertura delle località montane non ancora servite, unitamente a condizioni di favore per l'utenza locale, per il sistema GSM nelle sue applicazioni più avanzate (accesso a Internet e servizi più sofisticati) nonché - per il nuovo sistema UMTS - l'esplicitazione nelle clausole delle licenze/concessioni obblighi per programmi certi di copertura per le località montane.
- Il Cnel, infine, ritiene di importanza prioritaria una discussione ricca ed esauriente di tutti questi temi nella sede parlamentare prevista dalla 97/94, nella convinzione che essa costituisca il passo indispensabile per ottenere un migliore ascolto dalle istituzioni ai diversi livelli di competenza, nella convinzione che anche su un tema, che probabilmente viene ritenuto "specialistico" e forse marginale, trovino raccordo i grandi temi del modello di sviluppo del Paese e le scelte generali di politica economica. L'ipotesi più volte avanzata di dibattiti parlamentari organizzati per sessioni vedrebbe, ad esempio, l'inserimento della discussione della Relazione sullo stato della montagna nell'ambito di una sessione ambientale che approfondisse le priorità per uno sviluppo sostenibile nel quadro della difesa del suolo e degli ecosistemi naturali insieme alla valorizzazione economica di queste inegabili risorse.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna

(Legge 97/1994 - Delibera CIPE 13 aprile 1994)

VI Relazione sullo stato della montagna italiana

Roma - 2000

La Relazione VI è stata curata del Presidente del CTIM, Giovanni CANNATA, con la collaborazione del Vice Presidente del CTIM, Angelo Malerba.

Hanno fornito contributi per le differenti parti della Relazione:

Antonio CIASCHI	par. 1.1
Edoardo MARTINENGO	par. 1.2, 1.3, 2.1 e 2.4
INEA: Luca CESARO, Alessandro MONTELEONE, Stefano SCHIAVON e Catia ZUMPARO	par. 2.2, 2.3 e 2.5
Rosanna FARINA	par. 3.1
UNCEM: Massimo BELLA	par. 4.2, 4.3 e 4.4
Bruno GIAU	par. 4.5
Davide PETTENELLA	par. 6.2, 7.6 e 9.2
Annibale MOTTANA	par. 6.3
Claudio MUSCARITOLI	par. 7.1 e 5.2.2
ANPA: Rita CALICCHIA ed altri	par. 7.2, 7.5 e 7.6
Fabio CRESCENZI	par. 7.3 e 7.4
ENEA: Lucia NAVIGLIO	par. 8.1
Riccardo CONTI	par. 8.3
Guido GONZI	par. 9.1

I contributi integrali, alcuni dei quali significativamente più ampi rispetto al testo qui riportato, sono agli atti del Comitato e disponibili per chi ne faccia richiesta.

Si ringrazia l'Ufficio VI del S.C.S.C. del Ministero del Tesoro per la collaborazione fornita nella stesura del documento ed in particolare la Sig.ra Ornella Battistoli che ha curato la gestione grafica dei testi.

Introduzione

Parte 1

Le politiche generali di sviluppo della montagna

1.	L'ambito internazionale		
1.1	Verso l'anno internazionale delle montagne	pag.	3
1.2	Il Forum mondiale della montagna		
1.3	Le convenzioni internazionali per la montagna: stato e prospettive	"	5
1.3.1	La Convenzione per la protezione delle Alpi	"	5
1.3.2	La Convenzione-quadro europea delle regioni di montagna del Consiglio d'Europa	"	7
2.	L'ambito comunitario		
2.1	La montagna nella politica dei Fondi Strutturali	"	11
2.2	La montagna nelle politiche strutturali e di sviluppo rurale: un approfondimento delle esperienze del periodo 1994-99	"	13
2.3	La montagna nelle misure di accompagnamento della Politica Agricola Comune	"	27
2.4	L'iniziativa comunitaria INTERREG III	"	33
2.5	L'iniziativa comunitaria LEADER II e le aree montane	"	35
3	L'ambito nazionale		
3.1	I Piani di Sviluppo Rurale: l'impatto sulle economie di montagna	"	41
3.2	Progetto Appennino Parco d'Europa	"	48

Parte 2

Gli interventi di sviluppo della montagna

4.	L'assetto delle istituzioni regionali e locali		
4.1	La delega per la Montagna nella nuova legislatura regionale	"	55
4.2	Prospettive e ruolo delle Comunità Montane	"	56
4.3	L'attuazione dello sportello unico per le attività produttive	"	59
4.4	L'evoluzione della legislazione regionale sulle Comunità montane	"	61
4.5	Un quadro sintetico degli interventi regionali in materia di montagna	"	63
4.5.1	Introduzione	"	63
4.5.2	Regione Valle d'Aosta	"	66
4.5.3	Regione Piemonte	"	67
4.5.4	Regione Lombardia	"	73
4.5.5	Regione Liguria	"	76
4.5.6	Regione Friuli Venezia Giulia	"	80

4.5.7	Regione Emilia Romagna	pag.	89
4.5.8	Regione Toscana	"	98
4.5.9	Regione Umbria	"	100
4.5.10	Regione Marche	"	101
4.5.11	Regione Abruzzo	"	107
4.5.12	Regione Molise	"	111
4.5.13	Regione Basilicata	"	113
5.	La spesa pubblica per la montagna		
5.1	La spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato: le risorse finanziarie ordinarie erogate dal Ministero dell'Interno	"	117
5.2	L'applicazione della L. 97/94	"	121
5.2.1	Il Fondo nazionale per la montagna (Art. 2)	"	121
5.2.2	La gestione del patrimonio forestale (Art. 9)	"	123
5.2.3	Le agevolazioni per il settore energetico (Art. 10)	"	126
5.2.4	Gli interventi per lo sviluppo delle attività produttive (Art. 13)"	"	127
5.3	I mutui per le Comunità Montane e criteri per la valutazione da parte del CTIM dei progetti a valenza sovrapregionale	"	128

Parte 3

La risorsa conoscenza

6.	La formazione e la ricerca per la montagna		
6.1	La scuola di base	"	133
6.2	L'attività di ricerca per la montagna	"	138
6.2.1	Un quadro di riferimento	"	138
6.2.2	Gli organismi di ricerca e di coordinamento	"	138
6.2.3	I programmi di ricerca	"	141
6.2.4	Le attività delle Università	"	141
6.2.5	Le attività promosse dal CNR	"	145
6.2.6	Alcune attività di ricerca del MIPAF	"	148
6.2.7	Le ricerche finanziate dall'Unione Europea	"	149
6.2.8	Le ricerche finanziate da altre fonti di finanziamento	"	152
6.2.8	Alcune considerazioni sull'offerta di innovazioni per la montagna	"	152
6.3	I progetti dell'Istituto di ricerca per la montagna	"	155
7.	L'informazione per la montagna		
7.1	Il sistema informativo della Montagna	"	161
7.2	Il SINA ed il sistema nazionale conoscitivo e dei controlli in campo ambientale	"	166
7.3	Oltre l'Atlante ISTAT per la montagna	"	170
7.4	Per un sistema di indicatori dello sviluppo sostenibile	"	175

7.5	Per un sistema di conoscenza e informazione delle Alpi	pag.	181
7.6	Gli indicatori per la gestione sostenibile delle foreste	"	188

Parte 4

Esperienze esemplari e nuove tematiche dello sviluppo della montagna

8. Economia montana e sviluppo sostenibile

8.1	Lo sviluppo socio-economico delle aree a parco	"	201
8.2	I sistemi di gestione ambientale come strumento di qualificazione dei parchi delle aree montane	"	205
8.3	L'ingegneria naturalistica	"	210

9. Per una politica delle emergenze

9.1	La questione rifiuti nell'applicazione del Decreto Ronchi	"	215
9.2	L'uragano Lothar: per una politica dei rischi per le foreste di montagna	"	217

Siti WEB relativi alla montagna	"	227
--	---	-----

Legenda abbreviazioni	"	229
------------------------------	---	-----

ONOREVOLI DEPUTATI, ONOREVOLI SENATORI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parte 1

Le politiche generali di sviluppo della montagna

CAP. 1 - L'ambito internazionale

1.1 VERSO L'ANNO INTERNAZIONALE DELLE MONTAGNE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 IL FORUM MONDIALE DELLA MONTAGNA

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

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

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

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

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

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

1.3 LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI PER LA MONTAGNA: STATO E PROSPETTIVE

1.3.1 La Convenzione per la protezione delle Alpi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Protocollo sui trasporti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli orientamenti concernenti le diverse politiche settoriali riguardano i tradizionali settori dell'agricoltura e selvicoltura, dell'industria artigianato commercio e servizi privati, del turismo, dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, dell'educazione e formazione, cultura, della cooperazione scientifica e tecnica. Un'attenzione particolare viene prestata alle problematiche della diversità economica e della pluriattività.

L'esame attento dell'insieme e del dettaglio di questi orientamenti fa risaltare una visione moderna ed attuale della politica integrata per la montagna che ne deriva:

L'attenzione verso gli aspetti socioeconomici della vita nelle regioni di montagna presente negli orientamenti contenuti nell'Allegato alla Convenzione-quadro, non attenua ma accentua l'interesse che si propone verso una saggia politica di tutela ambientale che la più avanzata cultura ecologica ha da tempo valutato e considerato compatibile con un'altrettanto saggia politica di sviluppo.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa assumerà le determinazioni relative alla Convenzione-quadro tenuto conto delle conclusioni della Conferenza dei Ministri dell'Assetto Territoriale (CEMAT) di Hannover del 2000 ove sono tracciate le linee direttrici per lo sviluppo territoriale sostenibile del continente europeo.

CAP. 2 - L'ambito comunitario

2.1 LA MONTAGNA NELLA POLITICA DEI FONDI STRUTTURALI

Il Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale tempo fa rispondendo ad un'interrogazione parlamentare affermava: "Da oltre vent'anni la Comunità conduce, con il sostegno di tutti gli Stati membri, una politica attiva a favore dell'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate. Nella Comunità a quindici sono considerate zone agricole svantaggiate 78 milioni di ettari di terreni agricoli di cui poco più di 27 milioni sono situati in zone montane". Tra le altre "possibilità" offerte alla montagna il Commissario Fischler citava in quella risposta quelle offerte dell'inserimento nei programmi di sviluppo rurale a titolo degli obiettivi 1, 6 e 5b dei fondi strutturali. Come è noto l'obiettivo 6 venne definito nel corso della tranche della politica strutturale 1994 - 1999, e destinato alle aree scarsamente popolate; dopo l'adesione alla Comunità della Svezia e della Finlandia. Con l'atto di adesione di questi due Paesi si è stabilito che la latitudine elevata (che determina un ridotto periodo vegetativo) sia equivalente al criterio dell'altitudine elevata, per cui le zone al di sopra del 62° parallelo sono considerate zone di montagna.

Conferma piena della concezione strettamente agricola della montagna emerge all'articolo 18 del Regolamento 1257/99 che riguarda il sostegno allo sviluppo rurale del fondo FEOGA e che abroga una serie di norme in vigore. Questo articolo, nell'ambito del Capitolo riguardante le zone svantaggiate, definisce le zone di montagna - riprendendo peraltro testualmente la definizione contenuta (per la prima volta) nella direttiva 264 del 1975 - come "quelle che sono caratterizzate da una considerevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un aumento sensibile dei costi dei lavori a causa..." e vengono citate difficili condizioni climatiche dipendenti dall'altitudine che si traducono in un ciclo vegetativo raccorciato, la presenza di forti pendenze a media altitudine che rendono impossibile o molto costosa la meccanizzazione (dei lavori agricoli).

La politica dei fondi strutturali comunitari avviata con la riforma del 1988 ha concluso la sua seconda tranche 1994-99 mentre il termine per la realizzazione ed il pagamento degli interventi programmati scade il 31 dicembre 2001. Gran parte della montagna italiana è stata compresa per questo periodo operativo nelle "zone obiettivo" e quindi interessata dalla politica strutturale.

L'81% dei comuni montani, l'86% della superficie montana sono inseriti nelle zone degli obiettivi 1, 2 e 5b e nei 3.388 Comuni coinvolti dalla politica strutturale risiede il 66% della popolazione montana italiana.

Con la definizione delle azioni strutturali 2000 - 2006 ed il particolare con il Regolamento 1260/99 recante "disposizioni generali sui fondi strutturali" la presenza della montagna sarà sicuramente ridimensionata. Gli obiettivi prioritari sono ridotti a 3 mentre i criteri per l'inserimento delle Regioni in maggior ritardo di sviluppo nell'obiettivo 1 restano costanti (rientrano le Regioni con il PIL inferiore al 75% della media comunitaria) e l'obiettivo 3 (interventi sulle risorse umane) opera su tutto il territorio comunitario non interessato dall'obiettivo 1, l'obiettivo 2 presenta notevoli variazioni rispetto al passato. A questo obiettivo 2 e quindi alla zonizzazione d'intervento che dovrà corrispondere ai parametri previsti dal Regolamento, faranno capo gli interventi precedentemente previsti dagli obiettivi 2 e 5b ed ai quali si aggiungeranno misure per le zone urbane degradate.

La montagna sarà quindi interamente interessata dalla politica strutturale nelle regioni del Mezzogiorno, salvo il Molise, mentre nelle regioni di possibile intervento dell'obiettivo 2 le Regioni dovranno individuare le zone elegibili. Va tenuto inoltre presente che oltre alla proporzionale riduzione della popolazione interessata all'obiettivo 2 prevista dal Regolamento che per l'Italia passa da 11 milioni a 7,4 milioni, la popolazione montana si troverà in concorrenza con quella in precedenza elegibile all'obiettivo 2 (declino industriale) e con quella delle zone urbane degradate.

La programmazione dei Fondi strutturali si è avviata con la presentazione del Piano di sviluppo per le Regioni dell'obiettivo 1 e del Documento Unico di Programmazione (DOCUP) per le zone dell'obiettivo 2. Questi piani comprendono un'analisi della situazione regionale relativa all'obiettivo considerato, un'analisi delle esigenze prioritarie, la strategia e le priorità d'azione ed un piano finanziario indicativo.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) viene approvato dalla Commissione di concerto con lo Stato membro interessato e previa valutazione del piano di sviluppo presentato. Contiene la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, le risorse finanziarie; comporta una ripartizione in assi prioritari e viene attuato tramite uno o più programmi operativi. Il DOCUP adottato per le zone dell'obiettivo 2, è approvato dalla Commissione e riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo.

Ad avvenuta approvazione del Quadro comunitario di sostegno e/o del DOCUP lo Stato membro approverà un complemento di programmazione nel quale sono illustrate le misure per attuare le strategie e le azioni prioritarie previste. Questo documento viene trasmesso alla Commissione a titolo

informativo. Un'ulteriore possibilità di intervento in direzione della montagna è offerta alla scelta delle Regioni attraverso la presentazione del Piano di sviluppo rurale che il Regolamento 1257/99 relativo al FEOGA preveda contenga una serie di misure attuabile al di fuori delle zone obiettivo. Le Regioni italiane si sono attivate al riguardo e già alcuni piani di sviluppo rurale sono stati positivamente valutati dalla Commissione.

La politica dei Fondi strutturali si completa con il Fondo di coesione cui sono interessati soltanto Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda e con le iniziative comunitarie che passano dalle 13 della precedente fase di programmazione alle 4 previste per il periodo 2000 - 2006. Si tratta di:

- INTERREG III: cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale che tende a stimolare uno sviluppo ed un assetto del territorio europeo armonioso ed equilibrato.
- LEADER +: sviluppo rurale attraverso programmi di sviluppo integrato e di cooperazione di gruppi di azione locale.
- EQUAL: cooperazione transnazionale per la promozione di nuovi sistemi di lotta contro le discriminazioni e le ineguaglianze di ogni genere nell'accesso al mercato del lavoro.
- URBAN: Riabilitazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi al fine di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile.

Di particolare interesse per la montagna INTERREG III e LEADER + anche sulla scorta dei positivi risultati riscontrati nelle precedenti edizioni.

Nelle pagine seguenti verranno approfondite le iniziative in precedenza richiamate

2.2 LA MONTAGNA NELLE POLITICHE STRUTTURALI E DI SVILUPPO RURALE: UN APPROFONDIMENTO DELLE ESPERIENZE DEL PERIODO 1994-99.

La politica comunitaria per lo sviluppo rurale trae origine dal documento di riflessione della Commissione "Il futuro del mondo rurale", pubblicato nel 1988. Tale documento evidenzia che le aree rurali si caratterizzano per una forte dipendenza del settore agricolo, nonché per la presenza di preoccupanti fenomeni di spopolamento.

Le prospettive di sviluppo di tali aree sono sempre meno legate all'afflusso di capitali esterni, e sempre più dipendenti dalla valorizzazione finalizzata delle risorse endogene.

In attuazione degli elementi di riflessione accennati nel documento di cui sopra, l'Unione Europea ha promosso tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90 una politica per lo sviluppo delle aree rurali che si è articolata sostanzialmente in tre direttrici:

- la diversificazione delle economie locali,
- la valorizzazione delle potenzialità offerte dalle risorse endogene
- lo sviluppo di una rete di piccole e medie imprese.

La strategia di sviluppo per le aree rurali ha trovato la sua concreta applicazione con la riforma dei fondi strutturali, che si è articolata in due fasi che hanno rispettivamente preso avvio con il Regolamento CEE 2052/88 e con il Reg. CE 2081/93. La riforma introduce nuovi obiettivi nelle politiche di sviluppo rurale, in particolare per quanto riguarda le politiche strutturali rivolte al sistema agricolo sono stati individuati i seguenti obiettivi:

Obiettivo 1: sviluppo ed adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo:

Obiettivo 5: promozione dello sviluppo rurale, in termini di:

- accelerazione dell'adeguamento delle strutture agrarie,
- sviluppo ed adeguamento strutturale delle zone rurali.

A questi si aggiunge l'Iniziativa comunitaria Leader, che nelle sue due fasi di applicazione ha riguardato sia le aree obiettivo 1 che quelle dell'obiettivo 5b, e le misure di accompagnamento della PAC, che verranno trattate in una successiva sezione.

Purtroppo sia in fase di programmazione della spesa che nella successiva fase di monitoraggio e valutazione della stessa manca un esplicito riferimento alle aree montane, non è quindi possibile individuare con chiarezza di quali interventi hanno maggiormente beneficiato le aree di montagna rispetto al resto del territorio nazionale.

Le aree obiettivo 5b

Come noto gli interventi previsti nell'ambito dell'obiettivo 5b si sono concentrati nelle aree rurali delle regioni del centro nord, interessando una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti distribuita su una superficie di 79.400 Km². Le regioni interessate dall'applicazione dell'obiettivo 5b del regolamento sullo sviluppo rurale (Regolamento UE 2082/93) sono, oltre alle regioni del nord, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche ed Abruzzo, quest'ultima in fase di transizione dall'obiettivo 1.

La zonizzazione delle aree 5b livello regionale è avvenuta sulla base di una selezione condotta a livello comunale, nel rispetto dei parametri contenuti nella normativa comunitaria:

- PIL pro capite inferiore alla media comunitaria,

- Valore aggiunto agricolo per unità di lavoro inferiore alla media comunitaria,
- Percentuale di popolazione attiva in agricoltura superiore alla media comunitaria,
- Densità di popolazione inferiore e/o tassi di spopolamento superiori alla media comunitaria.

Come si può facilmente intuire la selezione delle aree svantaggiate ha comportato l'inclusione di molte aree montane e collinari, caratterizzate da fenomeni di spopolamento.

E' interessante osservare come la maggior parte delle aree 5b si concentri in zone montane. I comuni non montani, parzialmente o totalmente delimitati ai fini dell'applicazione dell'obiettivo 5b coprono circa 1,2 milioni di ettari.⁽³⁾ Per contro i comuni montani delimitati ai fini dell'applicazione dell'obiettivo 5b, coprono una superficie di circa 6,8 milioni di ettari.

Nel complesso il 64% della superficie dei comuni di montagna rientra nell'applicazione dell'obiettivo 5b, mentre per la pianura tale percentuale scende al 17%.

comuni di montagna delimitati 5b (sup. in ha)	6807580	64%
comuni montagna non delimitati 5b (sup. in ha)	3769764	36%
totale comuni di montagna (sup. in ha)	10577344	100%

fonte: elaborazione INEA su dati DOCUP ed ISTAT

comuni di pianura e collina delimitati 5b (sup. in ha)	1247148	17%
comuni di pianura e collina non delimitati 5b (sup. in ha)	5998804	83%
totale pianura	7245952	100%

fonte: elaborazione INEA su dati DOCUP ed ISTAT

Sul totale delle aree 5b così delimitate l'85% è localizzato in comuni montani. Nel complesso, quindi, la modalità con cui è stata effettuata la zonizzazione ha comportato una netta concentrazione dell'intervento nelle zone di

³ Il calcolo delle superfici è stato effettuato prendendo come riferimento l'intera superficie del comune, anche se parzialmente delimitato ai sensi dell'obiettivo 5b. Per questo motivo il totale della superficie dell'obiettivo 5b può risultare superiore a quanto pubblicato in altre fonti.

montagna delle regioni del centro nord. In buona approssimazione si può quindi parlare delle politiche di sviluppo rurale dell'obiettivo 5b come di politiche che si sono realizzate nelle aree di montagna. Questo vale per tutte le misure materiali (infrastrutture, investimenti, miglioramenti aziendali, interventi di carattere ambientale). Unica eccezione può essere rappresentata dagli investimenti di tipo immateriale (quali, ad esempio, formazione e ricerca) che peraltro sono stati progettati e realizzati come interventi funzionali allo sviluppo delle aree rurali, con evidenti ricadute in tali aree.

aree 5b in comuni di montagna (sup. in ettari)	6807580	85%
aree 5b in comuni non di montagna	1247148	15%
totale 5b	8054728	100%

Le aree di pianura incluse nella zonizzazione dell'obiettivo 5b sono veramente poche, infatti, rispetto alle aree di montagna (85% del totale 5b) la pianura e collina insieme arriva a malapena al 15%. Di queste la maggior parte è rappresentata da zone collinari, la pianura è limitata ad alcune zone del Veneto (che includono anche la zona dei Colli Euganei) alla zona del delta del Po e ad alcuni comuni della pianura piemontese.

Non è possibile allo stato attuale valutare l'attuazione dei programmi regionali con specifico riferimento alle aree montane in quanto le misure dei DOCUP, pur essendo attuate prioritariamente nelle aree 5b, possono realizzarsi anche in zone non 5b.

Tuttavia una riclassificazione funzionale della spesa può fornire indicazioni sulla destinazione degli interventi e sulla loro valenza riguardo allo sviluppo delle aree montane. Con dati finanziari aggiornati al 31/12/99 si è cercato di riclassificare il costo totale (programmato), gli impegni ed i pagamenti delle singole misure dei DOCUP.

Le singole misure dei DOCUP sono state riclassificate in 5 categorie di intervento, a loro volta suddivise in sottocategorie:

a) Agricoltura

- a.1. infrastrutture (strade, acquedotti, elettrodotti etc.);
- a.2. valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento della filiera agroalimentare (miglioramento aziendale, impianti di trasformazione e commercializzazione, valorizzazione e promozione di prodotti tipici e di qualità);
- a.3. diversificazione delle attività aziendali (agriturismo, attività faunistiche, funghi e tartufi, frutti minori);

- a.4. servizi di sviluppo agricolo (formazione, aggiornamento, assistenza tecnica)
- a.5. servizi finanziari (ingegneria finanziaria);
- a.6. sistema agro-silvo pastorale ed ambientale (patrimonio forestale, pascoli, filiera legno);
- a.7. altri interventi.
- b) Diversificazione economia locale
 - b.1. infrastrutture per il sostegno dell'attività produttiva (laboratori, incubatori di imprese, nodi smistamento merci);
 - b.2. industria ed artigianato (aiuti PMI, creazione di nuove imprese artigiane);
 - b.3. turismo rurale (attrezzature ed infrastrutture, aiuti alle imprese turistiche, centri informazione turistica);
 - b.4. beni culturali (valorizzazione patrimonio artistico, recupero dei centri storici);
 - b.5. altri interventi (formazione professionale);
- c) Ambiente e territorio
 - c.1. infrastrutture per il sostegno dell'attività produttiva (laboratori, incubatori di imprese, nodi smistamento merci);
 - c.2. tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita (bonifica, risanamento di aree di discarica, mezzi per la riduzione dell'inquinamento, recupero corsi d'acqua, lotta contro l'erosione).
- d) Servizi di sviluppo rurale
 - d.1. Risorse umane (formazione);
 - d.2. Servizi finanziari a sostegno delle imprese locali (ingegneria finanziaria);
 - d.3. servizi di sviluppo rurale (servizi alle imprese, ricerca e sperimentazione);
 - d.4. altri interventi.
- e) Misure a titolarità del Ministero dell'Industria (si tratta di misure gestite direttamente dal M.I.)

Come si può osservare in tabella 2.1 le tre principali categorie sono rappresentate dalle misure per l'agricoltura, dalla diversificazione dell'economia locale e dai servizi di sviluppo rurale.

Nell'ambito delle misure agricole le più importanti sono quelle relative alla valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento della filiera agroalimentare, si tratta soprattutto di investimenti aziendali ed investimenti in strutture di trasformazione e commercializzazione.

Nell'ambito della diversificazione dell'economia locale il principale gruppo di misure è rappresentato dalle misure per l'industria e l'artigianato, con aiuti agli investimenti, creazione di nuove imprese etc. Infine i servizi di sviluppo rurale che comprendono una ampia serie di interventi che difficilmente possono essere raggruppati in categorie, hanno nel complesso un peso pari al 25% del totale.

Il piano finanziario che si desume dai DOCUP e dai dati finanziari del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato evidenzia una programmazione della spesa di 5.172 Milioni di Ecu che equivalgono a più di 10 mila miliardi di lire per il periodo 1994-1999, ovviamente comprensivi di parte pubblica (UE, Stato, Regioni) e di parte privata, che incide mediamente per il 44%.

Per quanto riguarda l'attuazione si osserva che quasi tutte le regioni hanno impegnato più del costo totale. Si tratta di una prassi che permette di utilizzare le eventuali rimodulazioni del piano finanziario, ma anche di tutelarsi nei confronti delle rinunce (beneficiari che non sono più in grado di effettuare l'investimento) e delle revoche, che sono generalmente abbastanza rilevanti. I pagamenti sono invece ancora piuttosto in ritardo, arrivando a poco più del 50% del costo programmato. I motivi del ritardo vanno ricercati in varie cause, in primo luogo la relativa novità dell'approccio che ha previsto l'utilizzo di un nuovo strumento di programmazione (il DOCUP) e l'inclusione di regioni che non avevano partecipato alla prima fase dell'attuazione della Riforma dei fondi Strutturali, ma anche della sottostima dei tempi amministrativi necessari per tutte le fasi dell'istruzione, selezione, collaudo e finanziamento dei progetti.

Tab.2.1 - Classificazione, per destinazione economica, delle risorse finanziarie per lo Sviluppo rurale nelle aree dell'obiettivo 5b - Anni 1994-1999 aggiornati al 31/12/1999 - Dati Italia in Mecu

Interventi per lo sviluppo rurale nelle aree 5b		Costo totale (CT)		Impegni		Pagamenti	
Ambiti di intervento		Mecu	% sul totale	Mecu	% su CT	Mecu	% su CT
A) Agricoltura		1.216.449	23,5	1.358.473	111,7	668.931	55,0
A1) Infrastrutture rurali		229.824	4,4	265.083	115,3	128.508	55,9
A2) Valorizzazione, razionalizzazione ed ammodernamento filiera agroalimentare		501.565	9,7	574.404	114,5	267.242	53,3
A3) Diversificazione attività aziendali		195.956	3,8	203.310	103,8	96.778	49,4
A4) Servizi di sviluppo agricolo		63.898	1,2	65.558	102,6	43.285	67,7
A5) Servizi finanziari		7.325	0,1	7.505	102,5	7.501	102,4
A6) Sistema agro-silvo-pastorale e ambientale		159.498	3,1	172.139	107,9	92.289	57,9
A7) Altri interventi		58.382	1,1	70.474	120,7	33.328	57,1
B) Diversificazione economia locale		1.335.149	25,8	1.537.258	115,1	851.926	63,8
B1) Infrastrutture a sostegno delle attività produttive		201.340	3,9	181.309	90,1	88.160	43,8
B2) Industria e artigianato		603.633	11,7	792.282	131,3	449.573	74,5
B3) Turismo rurale		438.758	8,5	453.437	103,3	248.355	56,6
B4) Beni culturali		86.812	1,7	101.790	117,3	61.775	71,2
B5) Altri interventi		4.606	0,1	8.440	183,2	4.063	88,2
C) Ambiente e territorio		303.293	5,9	329.528	108,6	191.642	63,2
C1) Infrastrutture per il miglioramento delle condizioni di vita		150.389	2,9	163.483	108,7	97.033	64,5
C2) Tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita		152.904	3,0	166.045	108,6	94.609	61,9
D) Servizi di sviluppo rurale		1.300.123	25,1	1.260.131	96,9	327.719	25,2
D1) Risorse umane		221.273	4,3	218.084	98,6	122.697	55,5
D2) Servizi finanziari a sostegno delle imprese locali		54.430	1,1	47.860	87,9	36.757	67,5
D3) Servizi di sviluppo rurale		106.835	2,1	115.515	108,1	76.833	71,9
D4) Altri interventi		917.585	17,7	878.673	95,8	91.432	10,0
E) Altre voci		43.385	0,8	39.552	91,2	26.940	62,1
E1) Attuazione		23.676	0,5	20.455	86,4	7.923	33,5
E2) Misure in corso		19.709	0,4	19.097	96,9	19.017	96,5
Totale generale (A+B+C+D+E)		4.198.399	81,2	4.524.942	107,8	2.067.158	49,2
F) Misure ad attuazione del Ministero dell'Industria		974.368	18,8	1.007.786	103,4	569.883	58,5
TOTALE		5.172.766	100,0	5.532.727	107,0	2.637.041	51,0

Fonte: elaborazione INEA

Se si considera che l'85% dei comuni 5b sono montani, si può affermare che si tratta di un insieme di interventi molto importanti per lo sviluppo delle aree di montagna, che sicuramente produrranno effetti positivi sia in termini di reddito, che di occupazione. Va tuttavia ricordato che si tratta di una politica non specificatamente progettata per le aree montane, caratterizzata spesso da

orientamenti profondamente diversi tra le regioni. Nello specifico solo quattro regioni (Emilia Romagna, Friuli V.G., Trento e Bolzano) hanno adottato un modello indirizzato alla tutela dell'ambiente e del territorio, attribuendo consistenti dotazioni finanziarie agli investimenti nel settore agricolo e a quelli per la tutela dell'ambiente e del territorio. Altre regioni (Lombardia, Veneto e Liguria) hanno adottato strategie diverse, privilegiando gli interventi di diversificazione delle economie locali, in alcuni casi indirizzandosi anche agli interventi ambientali e territoriali (Toscana e Piemonte). Un ultimo gruppo di regioni (Lazio e Valle d'Aosta) ha adottato una strategia fortemente orientata all'agricoltura.

Le aree obiettivo 1

Come è noto, le regioni italiane interessate dall'obiettivo 1 nel periodo 1994-99 sono Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e l'Abruzzo fino al 31 dicembre 1996. La programmazione per queste regioni prevede un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) organizzato in Assi prioritari di intervento⁽⁴⁾, da cui traggono origine dei Programmi operativi regionali (POR) e dei Programmi Operativi Multiregionali (POM).

L'Asse 4 del QCS, "Diversificazione e valorizzazione delle risorse agricole e dello sviluppo rurale", prevede al suo interno tutti gli interventi, cofinanziati dal FEOGA Orientamento; a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Gli interventi previsti all'interno di questo Asse sono in parte equivalenti a quelli attivati nell'ambito dei DOCUP obiettivo 5b. La differenza più sostanziale sta negli interventi finalizzati al miglioramento e all'ammodernamento delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, che nelle regioni del centro-nord sono finanziati nell'ambito di programmi operativi *ad hoc*⁽⁵⁾.

A differenza delle aree obiettivo 5b, delimitate a livello regionale, gli interventi previsti nell'ambito dei PO obiettivo 1 sono attivabili su tutto il territorio regionale, anche se le caratteristiche di ammissibilità degli interventi limitano gran parte della loro applicabilità alle sole aree rurali, ovviamente solo in parte coincidenti con le aree montane. E', quindi, evidente che l'approssimazione interventi finanziati nell'ambito dei PO obiettivo 1 uguale politiche per la montagna è meno immediata rispetto a quanto sviluppato nell'analisi dell'obiettivo 5b. Tuttavia, una buona parte del territorio delle regioni obiettivo 1

⁴ Il QCS prevede i seguenti otto Assi prioritari di intervento: 1. Comunicazioni; 2. Industria, artigianato, servizi e imprese; 3. Turismo; 4. Diversificazione e valorizzazione risorse agricole e sviluppo rurale; 5. Pesca; 6. Infrastrutture di supporto alle attività economiche; 7. Valorizzazione delle risorse umane; 8. Assistenza, pubblicità, monitoraggio.

⁵ Si tratta degli interventi finanziati a titolo del Reg. 950/97 (ex Reg. 2328/91), Reg. 951/97 (ex Reg. 866/90) e del Reg. 867/90.

è classificato come montano e con accentuate caratteristiche di ruralità: tasso di spopolamento elevato, bassa densità abitativa, tasso di occupazione agricola elevato, tasso di disoccupazione elevato (tabella 2.2). Va, inoltre, considerato che, alcune tipologie di investimenti previste possono avere i territori montani come beneficiari naturali (infrastrutture rurali, diversificazione, ambiente e difesa del suolo, promozione).

Tab. 2.2. *Caratteristiche socio-economiche dei comuni montani nelle regioni obiettivo 1*

Indicatori	Aree di montagna ob.1.	Regioni Obiettivo 1	Italia
Densità abitativa (1996)	71,6	170,0	190,7
Tasso di spopolamento (1991-96)	-0,9	4,3	1,6
Tassi di disoccupazione (1991)	29,0	32,6	17,8
Occupati agricoli/Occupati totali (1991)	18,4	12,9	13,1

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'analisi di quanto realizzato nell'ambito dell'obiettivo 1 è stata effettuata sulla base di una riclassificazione, in tipologie di azione omogenee, delle misure previste dai PO ⁽⁶⁾.

Come si può osservare la disponibilità totale di risorse per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ammonta a circa 4 mila Meuro, oltre 7 mila miliardi di lire, comprensivi sia della quota di cofinanziamento pubblico (quota UE e quota nazionale) che della quota privata. Gran parte delle risorse (circa il 71%) sono state destinate alla tipologia "strutture aziendali", seguita dalle "infrastrutture rurali" (9%), dagli interventi per l'"ambiente" e quelli per la "diversificazione aziendale ed economica" (5%).

Il dato più interessante sembra però essere quello della variazione rispetto alla programmazione iniziale. Infatti, i PO nel corso del sessennio hanno subito diverse riprogrammazioni e rimodulazioni finanziarie, per consentire il migliore utilizzo delle risorse adattando le misure alla domanda proveniente dal territorio. Come si può osservare ad eccezione degli interventi per le "strutture aziendali", tutte le altre tipologie hanno visto ridotta la loro disponibilità di risorse. Questo risultato è sicuramente da imputare al fatto che gli interventi a favore delle aziende agricole hanno prassi ormai consolidate, sia per i beneficiari che per le amministrazioni responsabili, in particolare per alcune tipologie di aiuto

⁶ INEA, (1996), *Monitoraggio degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (parte Feoga). Indicatori fisici di realizzazione*, dattiloscritto, Roma.

(aiuti ai giovani e indennità compensativa), che non prevedono procedure istruttorie particolarmente complesse.

Tab. 2.3 *Regioni obiettivo 1 – Costo totale - parte FEOGA per tipologia di azione (1994-95)*

Tipologia di azioni	Costo totale		
	Meuro	%	Var. %*
Infrastrutture rurali	370,9	9,3	-10,4
Ambiente e difesa suolo	206,6	5,6	-0,8
Servizi allo sviluppo	188,6	4,7	-28,5
Promozione	58,9	1,6	-43,7
Diversificazione	213,6	5,3	-14,0
Strutture aziendali	2.630,0	71,2	28,2
- Riconversione	1.269,6	31,8	19,1
- Reg. 2328/91	730,6	19,8	18,6
- Strutture di trasf. e comm.	629,9	15,8	44,1
Progetti finalizzati	24,0	0,6	-0,1
Totale	3.69,7	92,4	11,4
Misure in corso	303,3	8,2	-2,1
TOTALE GENERALE	3.996,0	100,0	10,2

* La variazione percentuale è calcolata rispetto alla programmazione iniziale *Fonte: elaborazioni su dati SIRGS*

Passando ad analizzare i dati di attuazione, si può osservare come mediamente si sia raggiunta una capacità di impegno (rapporto tra impegni e costo totale programmato) superiore al 100%. Questo risultato è il frutto, come nel caso dell'obiettivo 5b, della scelta delle amministrazioni che hanno preferito impegnare più risorse di quelle a disposizione (overbooking) per "compensare" l'eventuale mortalità naturale di alcuni progetti, impegnandosi d'altro canto ad intervenire con risorse proprie ove questo dovesse rilevarsi necessario.

Dal lato della capacità di spesa (rapporto tra i pagamenti e il costo totale programmato), invece, si registra ancora un certo ritardo con un valore medio pari a circa il 54%. Va comunque ricordato che dalla fine del 1999 le amministrazioni regionali hanno a disposizione altri due anni di tempo, entro il 31/12/01, per ultimare i pagamenti. La tipologia di azione che ha fatto registrare una *performance* migliore è quella legata all'"ambiente e alla difesa del suolo" con oltre il 66% di risorse già spese.

Nell'ambito degli interventi per le aree montane, questo risultato va letto molto positivamente, in quanto, le tipologie di progetto possibili sono molto correlate con le esigenze di questi territori: misure per la prevenzione degli incendi; recupero risorse ambientali attraverso la bonifica delle aree da rifiuti o la creazione di una cultura ambientale; il rimboschimento e il risanamento patrimonio boschivo; la sistemazione idraulica attraverso opere per la regimazione delle acque o per il recupero dei sistemi fluviali; la sistemazione idrogeologica del suolo; la valorizzazione patrimonio naturale attraverso azioni per la promozione ed il sostegno delle aree di interesse ambientale.

Al contrario, la performance peggiore è quella della tipologia "promozione" con appena l'11%, al cui interno era possibile finanziare, anche, una serie di interventi per la valorizzazione e la promozione delle produzioni tipiche quali azioni di marketing o la creazione di marchi ⁽⁷⁾.

Tab. 2.4 *Regioni obiettivo 1 - Efficienza attuativa dei PO regionali - parte Feoga per tipologia di azione - 1994-1999*

Tipologie di azioni	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa
Infrastrutture	370,9	442,5	173,5	119,3	46,8
Ambiente e difesa suolo	206,6	188,3	137,5	91,1	66,5
Servizi allo sviluppo	188,6	150,8	82,9	80,0	43,9
Promozione	58,9	44,4	7,0	75,3	11,8
Diversificazione	213,6	236,3	83,9	110,6	39,3
Strutture aziendali	2.630,0	2.672,1	1.353,3	101,6	51,5
- Riconversione	1.269,6	1.351,1	625,8	106,4	49,3
- Reg. 2328/91	730,6	737,1	488,9	100,9	66,9
- Strutture di trasf. e comm.	629,9	584,0	238,5	92,7	37,9
Progetti finalizzati	24,0	25,2	13,4	104,9	55,7
Totale	3.692,7	3.759,6	1.851,4	101,8	50,1
Misure in corso	303,3	296,4	294,8	97,7	97,2
TOTALE GENERALE	3.996,0	4.056,0	2.146,2	101,5	53,7

Fonte: elaborazioni su dati SIRGS

⁷ E' opportuno ricordare che i Regolamenti 1257/99 e 1750/99 non prevedono più l'ammissibilità di azioni di promozione nell'ambito degli interventi cofinanziati dal FEOGA per il periodo 2000-2006.

L'indennità compensativa per le aree svantaggiate

L'indennità compensativa per le aree svantaggiate, già introdotta con la direttiva CEE 268/75, è stata ripresa dal regolamento 2328/91, e, più di recente, dal recente reg. 950/97.

L'indennità compensativa è stata istituita allo scopo di assicurare il proseguimento dell'attività agricola, ed il mantenimento di un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone definite svantaggiate.

In particolare l'indennità compensativa, il cui importo è stabilito, entro i massimali previsti dal regolamento, in funzione degli svantaggi naturali e delle condizioni di produzione, viene concessa agli agricoltori che coltivano almeno tre ettari in zona definita come svantaggiata che si impegnano a proseguire l'attività per almeno cinque anni.

I criteri per la delimitazione delle zone agricole svantaggiate sono stabiliti dalla direttiva 268/75, e comprendono secondo un'elaborazione dell'INEA:

1. Zone di montagna composte da Comuni o parti di comuni caratterizzati da una notevole limitazione nella coltivazione delle terre e un notevole aumento dei costi del lavoro (art. 3, paragrafo 3) causati:
 - dall'esistenza di condizioni climatiche particolarmente difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
 - dall'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione (o richiedono l'impiego di macchine particolari e costose);
 - da una combinazione dei due fattori sopra esposti.
2. Zone minacciate di spopolamento nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, composte da territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che siano simultaneamente caratterizzate:
 - dall'esistenza di terre poco produttive, non idonee alla coltura e all'intensificazione, che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo e che non possono essere migliorate se non con costi eccessivi;
 - dall'ottenimento, a causa della scarsa produttività dei terreni, di risultati di reddito notevolmente inferiori alla media,
 - dalla scarsa densità o tendenza alla regressione demografica in aree prevalentemente dipendenti dall'attività agricola.

3. Zone limitate nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica, oppure per motivi di protezione costiera.

Va ricordato che il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate comprende oltre all'indennità compensativa, anche un trattamento particolare per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti per gli investimenti nelle aziende agricole.

In Italia l'elenco delle zone agricole svantaggiate ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 3, 4, e 5 della direttiva 75/268/CEE è stato approvato dalla Comunità Europea nello stesso anno. Con delibera CIPE 25 maggio 2000 n. 42, è stata approvata una proposta di riclassificazione delle zone agricole svantaggiate che le Regioni possono integrare o modificare parzialmente. La riclassificazione ha effetto dal 1 gennaio 2000.

Trattandosi di una misura espressamente concepita per le regioni montane e svantaggiate la sovrapposizione con le aree montane (comuni parzialmente o totalmente montani secondo l'ISTAT) è pressoché totale.

Si tratta di una politica ormai consolidata nelle regioni del centro nord, che viene attuata anche nelle regioni obiettivo 1 nell'ambito dei P.O. regionali. Come si può osservare in tabella 2.5 la percentuale di risorse destinate all'indennità compensativa per le aree svantaggiate sul totale delle risorse del regolamento 950/97 varia notevolmente tra le regioni, assumendo valori piuttosto elevati nelle regioni tipicamente alpine (Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Toscana, Umbria ed Abruzzo).

Per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo 1 si rileva una incidenza elevata dell'indennità compensativa per alcune regioni montane quali la Basilicata, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna e la Sicilia, quest'ultima caratterizzata da un consistente numero di comuni svantaggiati non montani.

Le modalità di erogazione dell'indennità compensativa per le aree svantaggiate non dovrebbero subire sostanziali modifiche con l'applicazione di Agenda 2000, ad eccezione del fatto che gli importi massimi per ettaro di superficie possono essere aumentati (viene fissato un massimo di 200 Euro per ettaro come media su tutta la regione).

Tab.2.5 *Indennità compensativa per le aree svantaggiate - Attuazione finanziaria in Meuro (1994/1995)*

Regioni	FEOGA		Stato/ Regioni		Spesa pubblica totale	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	% su totale reg. (*)
Piemonte	27.79	45	33.64	55	61.44	19
Valle d'Aosta	6.45	50	6.45	50	12.89	58
Lombardia	7.00	41	10.27	59	17.26	22
Bolzano	10.53	50	10.53	50	21.05	41
Trento	8.58	50	8.58	50	17.16	32
Veneto	15.17	40	22.76	60	37.92	23
Friuli Venezia Giulia	6.08	50	6.08	50	12.15	32
Liguria	3.26	37	5.55	63	8.81	13
Emilia Romagna	17.28	50	17.28	50	34.56	18
Toscana	31.60	50	31.60	50	63.20	46
Umbria	11.97	43	15.97	57	27.94	43
Marche	15.13	50	15.13	50	30.25	19
Lazio	5.81	32	12.34	68	18.15	23
Abruzzo	8.76	50	8.76	50	17.53	53
Totale regioni fuori ob. 1	175.38	46	204.91	54	380.30	26
Abruzzo					11.67	57
Basilicata					45.70	65
Calabria					17.29	31
Campania					15.81	21
Molise					34.80	100
Puglia					7.53	12
Sardegna					67.27	97
Sicilia					87.81	90
Totale regioni ob. 1					287.88	59

Fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS

(*) percentuale calcolata sul totale delle spese relative a tutte le misure del reg. 950/97

2.3 LA MONTAGNA NELLE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Le misure di accompagnamento della Politica Agricola Comune sono rappresentate da due principali regolamenti, il 2078/92 che ha introdotto un regime di aiuti per le misure agroambientali nelle aziende agricole ed il regolamento 2080/92 che ha previsto un regime di aiuti per l'imboschimento delle superfici agricole e per il miglioramento dei boschi esistenti.

Nell'ambito del regolamento 2078/92 è stato possibile finanziare una serie di interventi di recupero di superfici a prato e pascolo nelle aree montane e collinari. Con riferimento alla montagna alpina, dove la misura di recupero dei prati e dei pascoli di montagna è relativamente frequente, si stima che il peso raggiunto dalla misura rispetto alla superficie censita a prato e a pascolo sia di poco superiore al 3%

Questo indicatore assume valori più significativi solo nelle regioni dove vengono coinvolte nell'applicazione del regolamento le superfici foraggiere, quindi specificatamente nelle regioni alpine. Peraltro prendendo in considerazione soltanto le azioni per la foraggicoltura estensiva, un elemento di confronto più idoneo a stimare l'impatto della misura sul territorio è rappresentato dalla superficie a foraggiere permanenti situata nelle zone marginali. Sulla base dei dati censuari, che distinguono la ripartizione culturale per zona altimetrica, è possibile stimare una zona a prati permanenti e pascoli pari a circa 1,1 milioni di ettari nelle aree alpine. Una superficie pressoché uguale è presente nelle regioni appenniniche ed insulari montane. A fronte di questa situazione, sommando le superfici a foraggiere estensive interessate dalle misure agroambientali D1, B ed A1 nell'arco alpino si ottengono circa 470.000 ettari, che equivale al 40% della superficie complessiva a prato e pascolo delle zone montane. Nel caso del centro sud solo l'Emilia presenta poco più di 4.000 ettari, mentre nelle restanti regioni la diffusione delle pratiche ecocompatibili per la foraggicoltura estensiva risulta praticamente assente. In sintesi emerge un netto divario tra quanto realizzato nelle regioni dell'arco alpino e quanto potenzialmente si potrebbe realizzare nelle regioni appenniniche e nelle isole. A fronte di tassi di riduzione della superficie a prato e pascolo dell'ordine dell'1% annuo, sarebbe infatti ragionevole aspettarsi una politica attiva per arginare un fenomeno che rischia di portare in breve tempo all'abbandono della pratica agricola in montagna con i conseguenti rischi per la stabilità idrogeologica e danni per tutte le attività economiche connesse all'agricoltura.

Tab. 2.6 *Misure per la conservazione delle superfici a prato e pascolo nelle regioni dell'arco alpino*

Regione	Misure
Piemonte	- A1 (sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci) - D1b. (pratiche di produzione finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali nei pascoli montani)
Valle d'Aosta	- Foraggicoltura e paglia - Alpicoltura
Lombardia	- B (riconversione dei seminativi in prati permanenti o pascoli estensivi oppure mantenimento della produzione estensiva già avviata in passato)
P.A. Bolzano	- 1 (colture foraggere - prati e pascoli -) - 8 (premi per l'alpeggio) - 9 (tutela del paesaggio)
P.A. Trento	- 1 (premio per la coltivazione delle aree prative) - 4 (conservazione delle superfici a pascolo mediante l'alpeggio del bestiame)
Veneto	- A1-A2 (sensibile riduzione dei concimi e/o fitofarmaci o mantenimento delle riduzioni già effettuate nell'impiego di concimi e/o fitofarmaci)
Friuli V. Giulia	- B (conversione dei seminativi e loro mantenimento a prato o prato-pascolo; mantenimento dei prati e dei pascoli)
Liguria	- A2 (mantenimento e controllo delle riduzioni già effettuate di concimi e fitofarmaci) - D1 (impiego di altri metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la cura dello spazio naturale e del paesaggio)

Fonte: Programmi agroambientali regionali.

Il regolamento (CEE) 2080/92 ha istituito un regime di aiuto alle attività forestali nel settore agricolo, prevedendo un sistema di incentivi per gli agricoltori che si impegnano a rimboschire per fini produttivi o naturalistici i terreni agricoli, nonché un sistema di incentivazione delle cure colturali e miglioramenti dei boschi esistenti.

Il regolamento, attuato direttamente dalle Regioni attraverso specifici programmi operativi, ha interessato quasi tutte le regioni e province autonome italiane, ad eccezione della Provincia Autonoma di Trento dove è stato applicato solo a partire dall'annata 1998/99. La competenza nell'attuazione del regolamento è delle regioni che accolgono le domande di adesione presentate dai beneficiari, le

sottopongono ad istruttoria, rilasciano, in caso di esito favorevole dell'istruttoria, le autorizzazioni ai lavori ed eseguono quindi il collaudo delle opere.

Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali ha coordinato l'attuazione del regolamento per mezzo di un "programma nazionale di raccordo" ed è inoltre responsabile per il monitoraggio della spesa, la trasmissione periodica delle previsioni di spesa alla Commissione europea, la valutazione sullo stato di attuazione del regolamento.

L'applicazione del regolamento si distingue in due fasi: la prima, dal 1994 al 1997, nella quale sono stati stanziati circa 500 Meuro, ed una seconda fase 1998-1999, avviata con la presentazione da parte delle regioni dei nuovi programmi pluriennali.

Tab. 2.7 *Realizzazione fisica ed avanzamento finanziario reg. CE 2080/92 (1994-1999)*

Regioni	Imboschimenti pubblici e privati			miglioramenti boschivi		
	Numero beneficiari	Superficie interessata in ettari	Spese ammissibili in Meuro	Numero beneficiari	Superficie interessata in ettari	Spese ammissibili in Meuro
Piemonte	2378	7250	29.1	61	1032	1.6
Valle d'Aosta	2	1	0.0			
Lombardia	2389	16877	42.0	328	4935	7.1
P.A. Bolzano	4	15	0.0			
Liguria	121	148	0.6	136	860	1.8
Veneto	627	1807	5.7	41	187	0.3
Friuli V.G.	930	2860	7.8	293	2615	3.6
Emilia Romagna	995	5124	24.4	63	433	0.8
Toscana	1299	4906	20.0	1385	5220	0.0
Marche	1407	3092	6.7	13	18	37.7
Umbria	1224	5708	0.0	103	1186	0.0
Lazio	291	1163	3.4	17	123	0.5
Campania	422	1385	0.0	38	820	0.0
Abruzzo	355	3403	12.4	6	391	0.5
Molise	122	541	2.3	1	5	8.8
Basilicata	235	2490	11.5	62	0	1.4
Puglia	183	2461	7.4	47	808	0.8
Calabria	136	2443	15.2	44	1093	1.4
Sicilia	887	8367	40.5	200	5400	8.1
Sardegna	485	7386	22.4	93	1892	3.5
TOTALE ITALIA	14492	77427	251.3	2931	27019	77.8

In tabella 2.7 è riportata una sintesi dell'attuazione del regolamento per regione per quanto riguarda gli imboschimenti ed i miglioramenti dei boschi esistenti.

Nel complesso è stata imboschita una superficie di circa 77 mila ettari, per una spesa complessiva al 31/10/99 di poco più di 250 Milioni di Euro⁽⁸⁾. Le regioni più attive sono state Piemonte e Lombardia al nord, Toscana ed Emilia Romagna al centro e Sicilia e Sardegna al Sud ed isole.

L'imboschimento delle superfici agricole sembra essersi concentrato nelle aree di pianura, ad agricoltura relativamente intensiva, sono infatti stati soggetti ad imboschimento soprattutto i seminativi, circa 48 mila ettari, mentre i terreni a prato e pascolo permanente soggetti ad imboschimento (presumibilmente localizzati soprattutto in collina e montagna) sono poco meno di 10 mila ettari. Per quanto riguarda il tipo di imboschimento prevalgono nettamente le latifoglie di pregio (circa 56 mila ettari se si comprende anche il pioppo a rotazione ventennale).

Dopo un avvio piuttosto stentato l'applicazione delle misure forestali sta cominciando ad assumere dimensioni rilevanti. Peraltro sono ancora rilevabili alcuni problemi nell'applicazione che fanno sì che una buona parte delle domande di adesione non venga accettato, e, soprattutto, che il numero di imboschimenti realizzati e collaudati sia ancora molto inferiore alla autorizzazioni concesse.

Questi problemi possono essere ricondotti a varie cause:

- in primo luogo la particolare organizzazione amministrativa dello schema di aiuti all'imboschimento fa sì che l'iter, dall'istruttoria tecnica dei progetti fino alla loro liquidazione, sia piuttosto lungo. All'approvazione del progetto di imboschimento o miglioramento boschivo deve infatti seguire un periodo per la sua realizzazione e quindi il collaudo delle opere da parte dell'amministrazione regionale. Questo provoca certamente un forte ritardo nel collaudo e nella liquidazione dei pagamenti a saldo;
- in secondo luogo c'è probabilmente un ritardo legato al fatto che molti progetti hanno stentato ad avviarsi per la necessità da parte degli agricoltori di anticipare consistenti somme che vengono pagate solo a collaudo eseguito;
- è comunque opportuno evidenziare come in molte regioni la superficie dei progetti di imboschimento approvati sia ancora nettamente inferiore a quanto programmato. Questo va forse ricondotto ad una scarsa

⁸ Il costo è comunque destinato ad aumentare in quanto negli anni successivi all'impianto vengono pagati i premi per la manutenzione e per le perdite di reddito.

informazione ed alla mancanza di assistenza tecnica agli agricoltori. Da un lato gli agricoltori si sono trovati di fronte a tecniche assolutamente nuove, non avendo nessuna esperienza in campo forestale, dall'altro le amministrazioni regionali non sono state, nella maggior parte dei casi, in grado di organizzare un efficace servizio di assistenza. Problemi si sono avuti anche nel reperimento del materiale vivaistico, che doveva essere certificato sulla base della normativa forestale vigente, tale materiale non era normalmente prodotto nei vivai privati e l'elevata domanda non ha trovato riscontro nell'offerta (limitata e saltuaria) dei vivai autorizzati;

Un ultimo problema è rappresentato dal fatto che, nei primi anni di applicazione del regolamento, sono circolate informazioni relative ad alcuni aspetti giuridici della conversione dei terreni agricoli in terreni boscati.

L'opinione di alcuni esperti, riportata in riviste specializzate, era che la normativa vigente in campo forestale non permettesse, una volta rimboschiti i terreni agricoli, di ritornare, a fine turno, alle coltivazioni agrarie. Successive modifiche dei programmi regionali hanno chiarito la situazione, ammettendo il ripristino delle pratiche agricole sui terreni precedentemente imboschiti. Va comunque ricordato che nel primo quinquennio di applicazione del regolamento sono stati imboschiti circa 77.000 ettari di terreni agricoli, pari ad una media annuale di circa 14.000 ettari, ben superiore quindi ai 6.000 ettari/anno rimboschiti nel quindicennio 1980-1994 grazie a tutte le misure di incentivazione della forestazione attivate.

Per quanto riguarda gli interventi di miglioramento boschivo, uno dei principali problemi sembra essere rappresentato dalla Decisione della Commissione Europea C(94)953/10 del 27/4/94, che ha stabilito che, per beneficiare dei premi relativi al miglioramento dei boschi esistenti, il richiedente deve dimostrare di percepire almeno il 25% del proprio reddito dall'attività agricola nell'azienda. Questo vincolo rappresenta la principale causa della impossibilità di molte regioni di impiegare le risorse stanziare per il miglioramento boschivo, i punti acqua e le strade forestali.

Per quanto riguarda gli sviluppi delle politiche forestali è opportuno ricordare che la politica forestale è stata finora, di fatto, una parte della Politica Agricola Comunitaria, e non ha mai assunto un ruolo di autonomia.

Il 31 gennaio 1997 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla strategia forestale della UE secondo la quale la Commissione è invitata a presentare "una proposta legislativa sulla strategia forestale europea conforme ad una serie di considerazioni e raccomandazioni". Tale strategia è contenuta nella comunicazione della Commissione UE al Consiglio del 18/11/98 e nella

risoluzione del Consiglio 14/12/98. Il documento, dopo aver presentato gli obiettivi generali della strategia forestale europea, si sofferma sulle misure esistenti e sulla loro evoluzione. In particolare si legge che le misure strutturali e di accompagnamento della PAC sono oggetto della proposta della Commissione sullo sviluppo rurale nell'ambito dell'Agenda 2000 e che il punto di partenza della politica forestale dell'UE è il principio di sussidiarietà. Ciò significa che la responsabilità nella gestione sostenibile delle risorse forestali spetta alle politiche ed ai programmi nazionali. Allo stesso tempo il documento sottolinea però la necessità che la strategia forestale dell'Unione esprima un più esplicito sostegno al mercato del legno ed allo sviluppo secondo i principi della silvicoltura sostenibile. Sempre secondo il parere del Comitato questi punti fondamentali dovrebbero essere presi in considerazione esplicitamente nei prossimi negoziati OCM sul commercio mondiale.

Anche il parere del Comitato Economico e sociale emesso, il 9 dicembre 1999, sottolinea che l'unico riferimento ad azioni concrete viene fatto nell'ambito di Agenda 2000. I nuovi regolamenti sullo sviluppo rurale ⁽⁹⁾ introducono alcune modifiche rispetto alla precedente normativa, in particolare la possibilità di erogare finanziamenti per il recupero e mantenimento delle risorse forestali anche ai Comuni e loro consorzi, la possibilità di finanziamento dell'associazionismo forestale, ed infine la possibilità di finanziare misure atte a migliorare la stabilità ecologica delle foreste in aree in cui la funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico. Per quanto riguarda nello specifico gli aiuti all'imboschimento il regolamento prevede che gli aiuti relativi alle spese di impianto e costi di manutenzione per i primi cinque anni siano corrisposti a tutti i beneficiari (privati, comuni e loro associazioni), il premio annuale volto a compensare le perdite di reddito (20 anni) verrebbe invece corrisposto solo ad agricoltori (definiti secondo criteri stabiliti in dettaglio dallo Stato membro) e qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato.

Nell'ambito dell'applicazione di Agenda 2000 le Regioni e le Province Autonome hanno presentato i propri piani di sviluppo rurale che sono attualmente in fase di negoziazione alla Commissione Europea. Da una sommaria analisi delle bozze dei PSR delle regioni fuori obiettivo 1 emerge che, oltre alle tradizionali misure di imboscamento e manutenzione dei boschi esistenti (ex regolamento (CEE) 2080/92) e commercializzazione dei prodotti forestali (ex regolamento (CEE) 867/90) abbiano trovato spazio misure con un certo grado di innovazione, quali l'associazionismo forestale (espressamente previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale), ma anche la promozione dell'ecocertificazione, la pianificazione forestale, gli inventari forestali, ed altre

⁹ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1275/1999 del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale e regolamento (CE) della Commissione n. 1750/99 del 23 Luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1275/99.

ancora. Peraltro molti piani non sono ancora stati approvati dalla Commissione Europea, ed alcune misure potrebbero quindi subire modifiche.

Nel complesso si ha l'impressione che la spesa dovrebbe aumentare rispetto al quanto erogato con il Reg. 2080/92. Peraltro gli impegni presi nel periodo di applicazione del regolamento (CEE) 2080/92 continueranno ad assorbire una quota consistente del budget, e se a queste si aggiungono le spese per le misure di commercializzazione dei prodotti forestali difficilmente gli stanziamenti per le misure "innovative" potranno assumere consistenza tale da renderle efficaci. Inoltre l'applicazione dovrà superare alcune limitazioni come il fatto che tutti gli interventi previsti dai programmi regionali di sviluppo rurale dovranno sottostare ad un unico budget il quale, tenuto anche conto che una consistente parte degli stanziamenti verrà drenata dagli impegni pregressi relativi alle misure agroambientali, sarà sicuramente inferiore rispetto alla precedente programmazione.

Si ha al riguardo l'impressione che molte regioni non abbiano voluto indirizzare chiaramente le politiche di sviluppo rurale verso il settore forestale continuando a mantenere tutte le misure finora implementate, a scapito di quelle con un certo grado di innovazione.

2.4 L'INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG III

L'obiettivo generale dell'iniziativa INTERREG rimane, come in passato, quello di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo. L'isolamento delle zone frontaliere ha un duplice aspetto: da un lato, i confini rappresentano per le comunità di tali zone una barriera, economica, sociale e culturale ed impediscono di gestire coerentemente gli ecosistemi; dall'altro le zone frontaliere vengono spesso trascurate dalle politiche nazionali e di conseguenza le loro economie hanno tendenza a diventare periferiche nell'ambito dello Stato di cui fanno parte.

Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria costituiscono potenti fattori ai fini di un cambiamento. Questa prospettiva diventa ancora più impegnativa in vista dell'ampliamento della Comunità che determinerà un aumento delle frontiere interne e lo spostamento verso oriente delle frontiere esterne dell'Unione.

In questo contesto la nuova fase di Interreg anche in funzione dell'esperienza del passato, si propone di rafforzare la coesione economica e sociale nella Comunità promuovendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale e lo sviluppo equilibrato del territorio della Comunità.

Fondandosi sull'esperienza acquisita con le precedenti edizioni la nuova fase si articola in tre sezioni:

- promozione dello sviluppo regionale integrato tra regioni di frontiera contigue comprese le frontiere esterne e talune frontiere marittime (sezione A); a questa sezione è destinata la quota preponderante delle risorse finanziarie;
- Contributo all'integrazione territoriale armoniosa nella Comunità Europea (Sezione B)
- Miglioramento delle tecniche e delle politiche di coesione e sviluppo regionale mediante la cooperazione transnazionale/ interregionale (Sezione C): si tratta della sezione con minore incidenza finanziaria.

La sfida principale della nuova fase di Interreg consiste pertanto nel mettere a frutto le esperienze positive di vera cooperazione nell'ambito dei programmi attuali e nello sviluppare progressivamente le strutture miranti ad estendere a tutta la Comunità ed alle relazioni con i Paesi limitrofi tale cooperazione.

A tal fine la cooperazione nell'ambito dell'iniziativa Interreg sarà definita conformemente ai seguenti principi:

Strategia transfrontaliera/ transnazionale e programma di sviluppo congiunti;

- Partenariato ed impostazione "dal basso verso l'alto";
- Complementarietà rispetto ai programmi generali dei Fondi strutturali;
- Maggiore integrazione nell'attuazione delle iniziative comunitarie;
- Coordinamento efficace tra Interreg III e gli strumenti di politica esterna della Comunità, particolarmente nella prospettiva di ampliamento.

La comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Interreg III, chiarisce le caratteristiche delle 3 sezioni sulle quali si articola l'iniziativa e per ciascuna indica le finalità, le zone ammissibili, le tematiche prioritarie e tutte le procedure di attuazione e di finanziamento. In allegato appaiono le aree elegibili, le priorità e le misure per ciascuna sezione e le particolari condizioni di attuazione per la cooperazione interregionale della Sezione C.

Di particolare interesse per la montagna italiana la sezione A della cooperazione transfrontaliera per la quale la comunicazione indica in particolare le seguenti tematiche:

- Promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- Incentivi all'imprenditorialità ed allo sviluppo di piccole imprese (anche nel settore del turismo) ed iniziative per l'occupazione locale;
- Promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'integrazione sociale;

- Condivisione di risorse umane e di strutture nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dell'istruzione, della cultura, delle comunicazioni e della sanità al fine di aumentare la produttività e contribuire a creare posti di lavoro duraturi;
- Incentivi alla tutela dell'ambiente (locale e globale), risparmio energetico e promozione di fonti di energia rinnovabili;
- Miglioramento di reti e servizi nel campo dei trasporti (in particolare dei trasporti ecocompatibili), dell'informazione e della comunicazione nonché dei sistemi di approvvigionamento idrico ed energetico;
- Cooperazione in ambito giuridico ed amministrativo ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale;
- Aumento delle potenzialità di cooperazione transfrontaliera umana ed istituzionale ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale.

Pur non essendo esaustivo (in un allegato alla comunicazione le indicazioni vengono ulteriormente sviluppate) questo elenco indica chiaramente per la sezione transfrontaliera le potenzialità dell'iniziativa che potrà essere sicuramente di notevole supporto alle aree montane interessate.

2.5 L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II E LE AREE MONTANE

Come è noto, l'Iniziativa LEADER è lo strumento comunitario che meglio di altri ha inglobato i nuovi principi introdotti dalle varie riforme dei fondi strutturali: programmazione, concertazione (partenariato verticale e orizzontale), approccio multisettoriale e integrato. Essa è stata varata per la prima volta dalla Commissione nel 1991 con l'obiettivo di offrire alle aree rurali la possibilità di sperimentare un nuovo approccio e un nuovo metodo allo sviluppo del loro territorio. Nello specifico, con il LEADER è stato introdotto un nuovo concetto di sviluppo rurale, basato sulla prossimità rispetto al territorio, alle popolazioni e alle attività, nonché sulla creazione o rivitalizzazione di legami e collegamenti fra questi tre elementi. Operativamente, tutto ciò si è tradotto, a livello locale, nell'elaborazione e concertazione di un piano di sviluppo multisettoriale e integrato (PAL), gestito da un partenariato orizzontale creato ad hoc (GAL) ed espressione delle principali componenti economiche e sociali locali.

Dal 1991 sono trascorsi nove anni, i quali hanno visto l'emanazione di due comunicazioni agli Stati Membri: LEADER I, che ha coperto il periodo 1991-1994 e LEADER II, relativo alla fase programmatica '95-'99. Se il primo ha svolto la funzione di apripista, introducendo a livello sperimentale, il nuovo metodo nei territori rurali, il secondo ha rappresentato (e sta rappresentando, poiché è ancora in corso) la diffusione ed il consolidamento di tale metodo. Basti pensare che, a livello europeo, le aree interessate dall'Iniziativa sono passate dalle

217 (di cui 29 in Italia) del LEADER I, alle 1005 (di cui 203 in Italia) del LEADER II.

Come già accennato, in questi anni molti amministratori ed operatori della montagna europea sono stati coinvolti direttamente nella gestione ed attuazione di Piani LEADER. Anzi, in molti casi, sono stati proprio gli enti montani locali a farsi promotori dell'Iniziativa a livello locale e quindi ad aggregare attorno ad essa diversi soggetti (pubblici e privati), costituendo così dei partenariati orizzontali.

In relazione all'esperienza italiana, su un campione di 150 Gruppi di Azione locale⁽¹⁰⁾ - su 203 selezionati - risulta che più del 60% di essi (101) presenta all'interno del proprio partenariato almeno una Comunità Montana. Complessivamente, i 101 GAL raggruppano 184 Comunità Montane. La presenza delle CCMM varia da un minimo di una (in 53 GAL) ad un massimo di 8 (caso della Regione Valle d'Aosta, la quale ha selezionato un solo GAL che raggruppa buona parte delle CCMM regionali). In ogni caso, la presenza media è di due Comunità Montana per GAL.

A livello di distribuzione territoriale, dei 101 GAL interessati da CCMM, 45 di essi operano nelle aree dell'obiettivo 1 e raggruppano complessivamente 66 Comunità Montane. I restanti GAL (56) operano nelle aree obiettivo 5b e coinvolgono complessivamente 118 Comunità Montane. Da evidenziare come in gran parte dei GAL le Comunità Montane non si limitano ad un'adesione formale, ma spesso svolgono un ruolo attivo e propositivo, partecipando direttamente alla gestione tecnica e finanziaria dei Piani di sviluppo locale, nonché alla realizzazione degli interventi previsti. La partecipazione attiva si traduce nel mettere a disposizione del partenariato le competenze tecniche presenti nell'Ente, nonché le strutture (mobili ed immobili) di cui esso dispone, permettendo così al GAL di realizzare delle economie non indifferenti. Inoltre, spesso le CCMM garantiscono la perennizzazione degli interventi, assumendosi l'impegno di garantire la copertura dei costi di funzionamento degli stessi una volta terminato il Programma. E questo si verifica soprattutto nei casi in cui ad essere avviati sono dei servizi al territorio ed alla popolazione.

In relazione alla tipologia degli interventi attivati dai GAL a favore delle aree montane, questi possono essere distinti in tre macro categorie:

- interventi orientati allo sviluppo di servizi al territorio e alla popolazione;
- interventi rivolti a sviluppare, diversificare, sostenere e potenziare le attività economiche;

¹⁰ Le informazioni di natura quantitativa e qualitativa contenute nel presente rapporto sono state tratte dai materiali elaborati dall'Unità Nazionale LEADER, Unità gestita per conto del MiPAF, dall'INEA. In particolare, le informazioni sono state estrapolate dalla Banca Dati.

- interventi indirizzati alla manutenzione del paesaggio;

Nella prima categoria, i principali interventi riguardano: l'implementazione di reti telematiche, attraverso le quali far veicolare servizi a favore degli enti locali e della popolazione residente (certificazione anagrafica, pagamento bollette e tributi, accesso a informazioni di utilità pubblica, appalti, regolamenti, ecc.); la creazione di centri di servizi ricreativi orientati a favorire l'accesso all'informazione culturale, musicale e sportiva delle popolazioni locali ed in particolare dei giovani; la nascita di sportelli informativi per orientare, informare e sensibilizzare le popolazioni locali, nonché i visitatori, al patrimonio ambientale, culturale e sociale locale; l'organizzazione di servizi rivolti a garantire assistenza domiciliare e sanitaria agli anziani e portatori di handicap, mediante anche l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche ed informatiche; la creazione e lo sviluppo di dispositivi locali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti domestici e di origine produttiva (agricola e artigianale), favorendo il riciclaggio dei manufatti mediante nuovi sbocchi e nuove utilizzazioni per tali prodotti.

La seconda categoria raggruppa principalmente interventi su: la valorizzazione dell'agricoltura, mediante azioni rivolte a incoraggiare le coltivazioni biologiche, a stimolare le produzioni alternative (piante officinali o aromatiche, piccoli frutti, miele, razze podoliche, ecc.); lo sviluppo di attività diverse, ma spesso complementari, da quelle agricole. Ad esempio, incentivazione delle diverse formule e prodotti del turismo "verde" (agriturismo, turismo incentrato sulla natura, ecc.), nonché di quelle legate alla valorizzazione dei prodotti locali (prodotti di fattoria, prodotti artigianali).

Gli interventi indirizzati alla manutenzione del paesaggio riguardano: il ripristino e la manutenzione dei sentieri, nonché la pulizia dei corsi d'acqua, interventi affidati agli enti locali o a cooperative di giovani create ad hoc; la gestione dinamica del rimboschimento forestale (cura delle fustaie e del sottobosco); il recupero e la ristrutturazione di piccoli manufatti agricoli e rurali (stalle, mulini, granai, casolari, ecc.).

Da sottolineare come il LEADER, a differenza dagli altri interventi strutturali, si presenta come una "politica leggera", basata cioè su poche risorse finanziarie (LEADER II: 1.780 milioni di ecu a livello comunitario, di cui 859 assegnate all'Italia). Di conseguenza, salvo qualche eccezione, si è in presenza quasi sempre di interventi di modesta entità finanziaria, il cui valore è rappresentato non tanto dal peso economico da essi ricoperto, quanto piuttosto dalla loro natura politica e sociale, rivolta a stimolare le capacità propositive della popolazione locale, e quindi a favorire la nascita di nuove iniziative e/o la valorizzazione ed il potenziamento di quelle esistenti.

In molti tale obiettivo è stato raggiunto. I Gruppi LEADER si sono trasformati in vere e proprie agenzie di sviluppo, divenendo così promotori e beneficiari di altre iniziative e programmi (comunitari e non).

Ad esempio, alcuni Gruppi si sono fatti promotori di iniziative comunitarie quali NOW, ADAPT. In altri casi i Gruppi sono stati identificati come beneficiari di alcune azioni previste nei DOCUP (ad esempio, in Emilia Romagna). Altri ancora hanno aderito a progetti nazionali attivati all'interno di programmi comunitari. Vale per tutti, l'esempio del progetto "Panminerva", progetto attivato all'interno del POM "Misure a favore dell'impiego, dell'autoimpiego e dell'imprenditoria femminile" (asse 4), il quale, con una disponibilità finanziaria di 25 miliardi (che ricadono sul FSE), si pone come obiettivo quello di sviluppare l'imprenditoria femminile in montagna.

E ancora, alcuni Gruppi si sono fatti promotori di Patti Territoriali. Altri ancora fanno parte del progetto nazionale APE, Appennino parco d'Europa.

Come riportato nel paragrafo precedente, l'esperienza LEADER sta rappresentando per le popolazioni montane una grossa opportunità. Grazie ad essa, i protagonisti principali dello sviluppo delle montagne (istituzionali e non) hanno da un lato acquisito una maggiore conoscenza delle problematiche del territorio di loro competenza ed un'esperienza nel trattare direttamente con le varie componenti della società locale (enti territoriali, imprenditori, associazioni di categoria e di volontariato, ecc.), dall'altro sviluppato conoscenze specifiche in materia di funzionamento di programmi e iniziative comunitarie.

I principali apporti del LEADER allo sviluppo dei territori montani possono essere sintetizzati nei seguenti:

In primo luogo, la strategia della concertazione tra più attori, istituzionali e non (Comunità Montana, Comuni, imprenditori, associazioni, ecc.) – vincolante per fruire dei finanziamenti previsti all'interno dell'Iniziativa – ha favorito il passaggio della problematica dello sviluppo da una visione individuale ad una collettiva, contribuendo così al superamento dei problemi derivanti dalla frammentazione delle politiche e degli interventi rivolti a contrastare la marginalità. La costituzione dei Gruppi di Azione Locale ha permesso la realizzazione di una pianificazione più aderente ai bisogni e alle risorse locali. Infine, il coinvolgimento delle diverse componenti della società locale ha tradotto l'esperienza concreta in un percorso di formazione delle risorse umane e sociali, utili alla collettività anche una volta terminato il progetto.

Ancora, il LEADER ha offerto alle aree rurali l'opportunità di avviare e sperimentare interventi innovativi. Ad esempio, in molte aree montane, al fine di fronteggiare i problemi dell'esodo riguardante le risorse umane a più alto tasso di

scolarità, sono stati avviati dei progetti rivolti a creare nuove imprese ad alta cultura tecnologica (utilizzo delle risorse della teleformazione e del telelavoro). La telematica è stata utilizzata anche per avviare azioni pilota nel capo dei trasporti e dell'assistenza sanitaria.

Inoltre, la possibilità offerta dal LEADER di definire e avviare dei progetti di sviluppo in comune ha favorito la cooperazione tra zone a diverso grado di sviluppo. Ciò ha permesso alle aree montane di avviare dei rapporti di collaborazione con territori localizzati in altre Regioni o Stati, i quali presentavano delle complementarità su determinati settori e tematiche. Sono così nate cooperazioni transnazionali finalizzate a progetti di filiera territoriale (binomio monti-fondovalle o mari-monti), di valorizzazione commerciale (ad esempio progetti rivolti alla valorizzazione della castagna, prodotto tipico montano), di reti di offerta turistica, ecc. capaci quindi di integrare le strategie e gli obiettivi di zone diverse in questa logica.

Il LEADER, infine, ha garantito ai suoi beneficiari l'opportunità di far parte di un sistema - rete, costituito dall'Osservatorio Europeo LEADER e dalle Unità Nazionali di Animazione. Grazie ad esso, le aree montane beneficiarie dell'Iniziativa stanno realizzando scambi di esperienze e di informazioni inerenti i risultati raggiunti dall'Iniziativa (tipologia di interventi realizzati, metodologie sperimentate, ecc.), nonché dagli altri Programmi Comunitari.

Infine, da segnalare come alcune Regioni abbiano utilizzato l'approccio LEADER per attivare politiche finanziate con fondi propri e rivolte alle aree montane. E' il caso della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale nel 1998 ha deciso di utilizzare l'iniziativa LEADER come modello per l'attuazione della propria politica per la montagna, offrendo così ad altre zone non selezionate dall'Iniziativa l'opportunità di sperimentare approcci territoriali e tematici integrati. Ciò è stato possibile anche perché per l'applicazione dell'Iniziativa LEADER era stato scelto come territorio di riferimento il territorio montano. Con questa politica la Regione Friuli-Venezia Giulia ha voluto favorire lo sviluppo delle strutture già esistenti nei territori montani e in particolare le comunità montane, la cui presenza nel partenariato è stata considerata un vincolo per l'accesso ai finanziamenti. I finanziamenti previsti per questa iniziativa corrispondono ad un importo di circa 19 mila euro, di cui il 30% destinato a finanziare tre nuovi Piani di Azione Locale (i quali si sono aggiunti ai quattro finanziati coi fondi LEADER) ed il resto a finanziare progetti integrati, dati in gestione ai GAL selezionati con le due procedure (LEADER e Fondo per la Montagna). L'importanza strategica che la montagna friulana svolge all'interno della politica regionale è confermata dal fatto che non solo LEADER+ sarà riproposto specificamente per le aree montane, ma ci sarà una misura specifica del DOCUP dedicata alla montagna.

Un altro esempio di attenzione della politica regionale nei confronti della montagna è coglibile nell'impostazione che la regione Toscana ha dato alla nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. La Regione, infatti, ha deciso di attribuire le funzioni per l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) alle Province e alle Comunità Montane. Detti Enti dovranno predisporre "programmi locali di sviluppo rurale", i quali costituiranno su scala locale il riferimento per la presentazione e la selezione dei progetti per tutte le misure dei PSR. In particolare, i programmi locali dovranno essere definiti attraverso i patti d'area che coinvolgeranno, in una logica partenariale, tutti i soggetti del territorio interessati. Le risorse del PSR verranno ripartite tra le Province e le Comunità montane in base ai seguenti criteri: caratteristiche socioeconomiche del territorio, dimensione della richiesta attuale, capacità progettuale degli enti, capacità di spesa degli enti.

La necessaria complementarità fra le azioni previste dal LEADER e quelle contenute negli altri programmi strutturali è riproposta con forza e nella nuova Iniziativa per lo sviluppo rurale: LEADER+, la quale si caratterizza dalle precedenti per due fondamentali novità: sarà estesa a tutti i territori rurali dell'unione europea (mentre oggi è limitata alle sole regioni degli obiettivi 1, 5b e 6 con la possibilità di interessare anche un 10% di zone fuori obiettivo); sarà finanziata da un solo Fondo, il FEOGA-Orientamento.

Queste due novità meritano alcune riflessioni. Rispetto al primo punto, l'allargamento a tutte le aree rurali pone il problema di come arginare il pericolo di "dispersione" degli aiuti concessi. Probabilmente la strada più idonea da percorrere è quella costituita dalla possibilità, dietro motivata giustificazione, di circoscrivere l'Iniziativa a determinati territori. L'individuazione dei territori eleggibili può essere giustificata alla luce di diversi criteri. Sicuramente, fra questi, potrebbe essere valere la presenza di specifiche condizioni socio-economiche e ambientali (es. zone montane, aree protette, sistemi produttivi locali, ecc.). Alcune autorità responsabili del LEADER sono orientate ad adottare tale criterio, circoscrivendo il territorio LEADER a quello montano (Vedi scelta fatta dalla regione Friuli).

In relazione al secondo punto, il fatto che il futuro LEADER venga finanziato solo dal FEOGA-Orientamento è certamente un passo in avanti nella direzione della semplificazione procedurale. Di fatti, nella passata Iniziativa, la presenza dei tre fondi ha comportato notevoli pesantezze amministrative (dal livello comunitario, con il coinvolgimento di più divisioni, a quello nazionale, con il coinvolgimento di più Ministeri), nonché per alcuni progetti, la difficoltà di individuare il fondo pertinente e, successivamente, di definire modalità di intervento conformi alle regole di tale fondo. La presenza di un solo fondo di competenza dovrebbe permettere il superamento di tali difficoltà.

CAP. 3 - L'ambito nazionale

3.1 I PIANI DI SVILUPPO RURALE: L'IMPATTO SULLE ECONOMIE DI MONTAGNA

Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) rappresenta il documento programmatico e lo strumento d'azione mediante il quale sarà possibile rafforzare il sistema rurale delle regioni, promovendo, con un intervento pubblico mirato e coordinato, assetti organizzativi e funzionali coerenti con i programmi di attività dei soggetti attuatori, valorizzando, in modo sinergico, il contributo che l'agricoltura e le attività collegate possono dare alla società, cogliendo le opportunità che da una maggiore integrazione possono scaturire per gli imprenditori agricoli ed il mondo rurale.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale stimola le istituzioni pubbliche a evidenziare le connessioni dell'agricoltura con il territorio e lo "spazio rurale" e, nello stesso tempo, a evidenziare e favorire i processi di collegamento dei singoli territori con il mercato.

L'agricoltura svolge funzioni non solamente produttive ma anche di salvaguardia e manutenzione del territorio. Il crescente valore attribuito all'ambiente e la sua fruibilità per scopi turistici e ricreativi assumerà un ruolo via via più importante e condizionante nello sviluppo del sistema agricolo regionale offrendo ampi margini di sviluppo soprattutto nelle *zone montane*.

A tale scopo sono previsti tutta una serie di strumenti per diversificare e promuovere attività economiche collegate all'agricoltura in modo da assicurare un livello adeguato di reddito e di popolazione nelle *aree montane*.

Si pone l'esigenza di superare i forti ed oggettivi elementi di svantaggio oggi presenti in tale aree. Appare necessario, in tale contesto, individuare linee di intervento in grado di valutare sempre più a fondo il valore economico dell'attività agricola legata alla manutenzione ed alla salvaguardia del territorio e dell'ambiente, funzione già oggi svolta da una parte significativa delle aziende e che si configura come un vero e proprio "servizio di interesse comune": ad esempio, per quanto riguarda la manutenzione dei bosco, dei prati e la prevenzione degli incendi; la manutenzione delle sistemazioni dei versanti, in particolare dei muretti a secco.

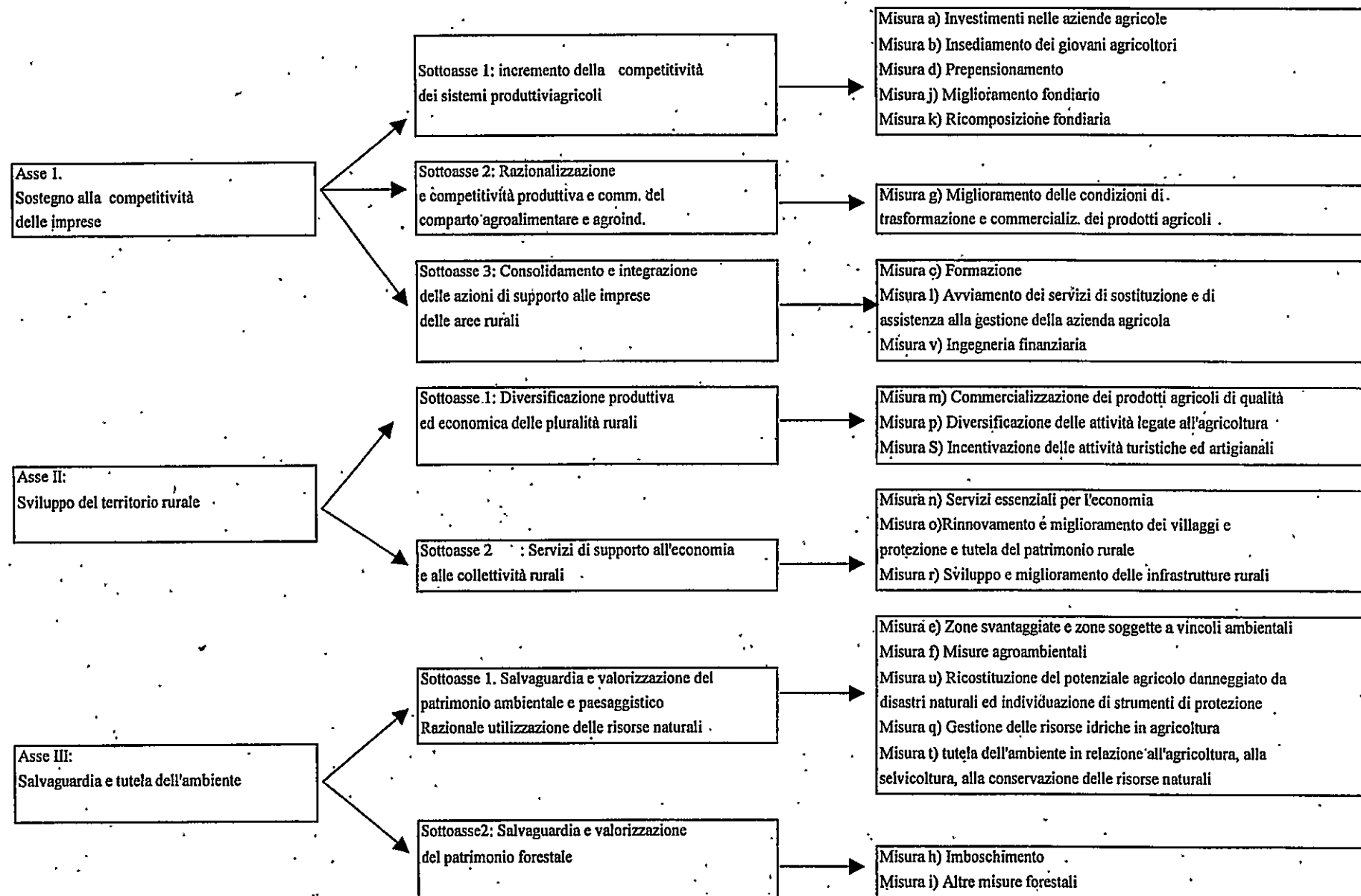
Il Piano di Sviluppo Rurale rappresenta uno strumento importante per riequilibrare le disparità che esistono nei diversi territori e per colmare eventuali carenze oltre che per favorire l'affermazione di un'imprenditoria più vivace in grado di garantire un futuro alle aree di montagna che rappresentino una parte preponderante del territorio:

Le misure previste dal Regolamento FEOGA e, quindi, gli interventi che si possono realizzare nel Piano di Sviluppo Rurale si dividono in tre assi prioritari fondamentali:

1. sostegno alla competitività delle imprese;
2. sviluppo del territorio rurale;
3. salvaguardia e tutela dell'ambiente.

Essi si costituiscono come gli elementi distintivi intorno ai quali si aggregano le diverse misure all'interno di queste (Tab.3.1).

TAB. 3.1: TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE MISURE



Asse prioritario I: sostegno alla competitività delle imprese

In quest'asse sono contenute misure volte alla creazione, al mantenimento o al miglioramento del reddito e dell'occupazione. Esso comprende, inoltre, incentivi che hanno lo scopo di favorire l'ammodernamento e la ristrutturazione delle aziende agricole e di incoraggiare il ricambio generazionale in agricoltura incentivando l'adeguamento strutturale di aziende agricole condotte da giovani imprenditori.

Si tratta di migliorare le conoscenze e le competenze professionali degli agricoltori e delle altre persone coinvolte in attività agricole e nella loro riconversione, con apposite iniziative di formazione generale, tecnica ed economica, con particolare attenzione alle tecniche produttive rispettose dell'ambiente; di migliorare e razionalizzare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, favorendo, nel settore agro-industriale, la riorganizzazione dei sistemi di impresa territoriali, l'accrescimento dell'efficienza delle imprese, il miglioramento dei livelli di sicurezza e qualità dei processi e dei prodotti, la competitività, le produzioni di qualità ed il rispetto dell'ambiente.

Il rafforzamento competitivo della struttura produttiva verrà perseguito tramite la crescita professionale degli addetti: oltre all'erogazione di aiuti ai giovani per garantire il ricambio generazionale complessivo del settore, sono previsti specifici interventi.

La strategia di intervento perseguita nell'ambito di quest'asse riguarda l'intero sistema agricolo regionale, con particolare riferimento alle imprese maggiormente orientate verso produzioni di qualità ed a quelle in grado di creare occupazione. Sono queste, infatti, le imprese che con maggiore probabilità saranno in grado di confrontarsi in un'ottica di mercato con altre realtà imprenditoriali agricole.

All'interno di questo insieme particolare attenzione sarà dedicata alle imprese operanti nei territori montani, che sono sottoposti a vincoli fisici ed ambientali più forti rispetto a quelle situate al di fuori di questi territori ma che potenzialmente possono ottenere forti margini di miglioramento grazie alla tipicità dei prodotti.

Asse prioritario II: sviluppo del territorio rurale

In quest'asse sono contenute misure che si propongono di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli agricoltori e della popolazione rurale e al contenimento dell'esodo rurale, assicurando un servizio essenziale alle famiglie, alle aziende e alle borgate rurali.

Per gli interventi dell'Asse II si prevede l'applicabilità a tutto il territorio regionale, ma in termini sensibilmente differenziati, in relazione alle problematiche ambientali delle diverse aree, che, per motivi diversi, presentano difficoltà nel processo di sviluppo, pur avendo risorse endogene da valorizzare, dimostrando così una particolare attenzione verso le zone montane. Queste aree sono quelle più interessate ad una efficace politica di sviluppo locale integrato in quanto colpite dai processi di ristrutturazione.

Esso si articola su due fronti complementari: quello della diversificazione delle attività economiche e quello della valorizzazione del territorio. Quanto al primo fronte, si intende riservare una particolare attenzione alle Misure per lo sviluppo di attività di servizio integrative del reddito agricolo, nonché alla promozione di strutture e di circuiti agrituristici. Per quanto attiene alla valorizzazione delle specificità locali, verranno intraprese azioni per favorire la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità legati al territorio.

La misura tende a tutelare i prodotti di qualità, valorizzandone la commercializzazione per incrementarne il valore aggiunto. La realizzazione di interventi a favore dei prodotti di qualità e tipici assume un ruolo strategico: nonostante il fatturato ad essi collegato risulti modesto, essi contribuiscono a promuovere gli altri prodotti regionali e consentono il permanere di alcune tradizioni gastronomiche regionali.

Asse prioritario III: salvaguardia e tutela dell'ambiente

Nell'Asse III ricadono tutti gli interventi legati alla salvaguardia delle risorse ambientali. Considerando la diversità delle problematiche e la conseguente necessità dell'approccio, gli interventi relativi al settore agricolo vengono individuati in un sottoasse specifico – sottoasse 1 – nel quale si inseriscono tutte le azioni tese a salvaguardare e a valorizzare il patrimonio agroambientale e paesaggistico, mentre gli interventi relativi al settore forestale vengono individuati anch'essi in uno specifico sottoasse 2 nel quale trovano collocazione le azioni che hanno un impatto diretto sulla valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio forestale.

L'Asse III prevede interventi per la diffusione di sistemi di produzione a basso impatto sull'ambiente, ma anche il sostegno ad attività di cura del paesaggio e dello spazio rurale, di tutela della biodiversità e di rimboschimento dei terreni agricoli. Al recupero, salvaguardia e miglioramento delle foreste e della filiera del bosco le regioni hanno inteso dedicare un gruppo di interventi specifici, in considerazione del ruolo particolarmente rilevante che queste svolgono in termini di preservazione degli equilibri ambientali.

Per la montagna e la collina, si tratta soprattutto di mantenere e ripristinare sia territori e paesaggi creati dall'attività agricola, sia ambienti forestali. La presenza dell'uomo, ed in particolare dell'agricoltore, è fondamentale.

L'uso non corretto e la mancata attuazione in molte aree di adeguate pratiche di difesa del suolo, attraverso sistemazioni idraulico agrarie e idraulico forestali, e l'abbandono vero e proprio di ampi territori marginali sono la causa dell'insorgere dei gravi e diffusi fenomeni di dissesto di alcuni territori, i cui effetti negativi non sono peraltro circoscritti alle sole aree montane e collinari delle regioni ma spesso coinvolgono le stesse aree di pianura dove si verificano con frequenza alluvioni e straripamenti che causano enormi danni. Anche gli incendi boschivi, per la maggior parte dovuti all'azione antropica, costituiscono un ulteriore evento di perturbazione dell'equilibrio del territorio.

E' di fondamentale importanza intervenire il più rapidamente possibile per evitare che il fenomeno possa allargarsi assumendo dimensioni incontrollabili, ripristinando il territorio interessato al dissesto.

Nel sottoasse 1 : "Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico" si prevedono misure ed azioni che hanno lo scopo di migliorare il rapporto uomo-ambiente. Gli obiettivi di questo sottoasse vengono perseguiti mediante l'attuazione di varie misure tra le quali la misura "Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali" è particolarmente interessante per le zone montane.

Infatti, con questa misura si intende attenuare uno degli elementi di debolezza che caratterizza il sistema agricolo esclusivamente nelle zone sottoposte a svantaggi naturali; in particolare l'obiettivo è quello di frenare l'esodo della popolazione montana, prima causa di degrado delle comunità rurali, riducendo gli squilibri territoriali esistenti tra queste zone e le restanti e, contemporaneamente, sensibilizzare gli agricoltori che operano in questi territori ad utilizzare pratiche colturali rispettose dei principi di tutela e conservazione dello spazio e dell'ambiente naturale.

Le "Misure agroambientali" (Misura f) intendono promuovere forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela dell'ambiente ed il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica; intendono inoltre tutelare gli ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischio e ridurre gli apporti inquinanti derivanti dall'esercizio dell'agricoltura intensiva. La misura si articola in diverse azioni in base al tipo di impegno richiesto.

Un'altra Misura importante per la montagna è la Misura q: "gestione delle risorse idriche in agricoltura" che si prefigge di contribuire alla riduzione

dell'impatto ambientale dell'attività agricola tramite una gestione sostenibile delle risorse idriche nelle zone montane e collinari, conseguibile attraverso una riduzione dell'emungimento di acque sotterranee.

Il sottoasse 2 : "Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio forestale" realizza nel complesso un'azione di sensibile miglioramento dei parametri ambientali. Esso prevede interventi per l'aumento delle superfici boscate, per la conservazione e il miglioramento dei boschi, per la razionalizzazione della filiera bosco-legno con lo scopo di rafforzare le condizioni economiche delle popolazioni di montagna e delle aziende agricole ed in sintesi di migliorare la qualità della vita. Tutte le linee d'intervento che impatteranno il territorio forestale sono caratterizzate da tecniche e procedure ampiamente ecosostenibili.

Il sottoasse si articola in varie sottomisure volte a favorire lo sviluppo economico del settore agro-forestale secondo i principi di sostenibilità ambientale.

La conoscenza del territorio e delle risorse disponibili rappresentano il punto di partenza di uno sviluppo sostenibile delle foreste. La gestione pianificata delle foreste costituisce inoltre l'elemento essenziale per veicolare sul territorio le conoscenze tecnico-scientifiche proprie della selvicoltura naturalistica e rappresenta uno degli strumenti fondamentali di tutela del territorio.

L'abbandono del territorio rurale della montagna ed il progressivo invecchiamento della popolazione hanno comportato una notevole riduzione della superficie a prato naturale e degli interventi riguardanti la cura delle foreste, favorendo la diffusione spontanea del bosco nelle aree non più soggette ad attività agricole. Il recupero del patrimonio forestale ma anche delle superfici precedentemente coltivate a prato naturale risulta pertanto uno dei fattori essenziali su cui puntare per frenare l'esodo della popolazione montana e contribuire ad uno sviluppo armonico del territorio anche mediante lo sviluppo del settore zootecnico. Il concentramento dell'attività selvicolturale nelle aree servite da una adeguata rete viaria e l'aumento dei costi di taglio, allestimento ed esbosco, hanno comportato l'abbandono, da parte di una selvicoltura attiva, di aree boscate sempre più vaste e bisognose di interventi selvicolturali. Uno dei motivi essenziali di questa sottomisura consiste nella necessità di togliere dall'attuale situazione di marginalità questi territori montani anche mediante il ripristino e il miglioramento dei prati naturali invasi dal progredire del bosco spontaneo, nonché la cura delle superfici boscate di pregio.

L'esercizio della selvicoltura è possibile attraverso l'azione del tecnico selvicoltore, che pianifica e organizza la raccolta e la commercializzazione del prodotto legnoso, ma anche degli operatori forestali e dei miglioramenti culturali. Per razionalizzare il settore risulta necessario favorire il continuo

ammodernamento delle imprese boschive con attrezzature tecnologicamente avanzate caratterizzate da elevati standard di sicurezza; bassi consumi energetici, ridotti livelli d'emissioni inquinanti e basso impatto sull'ambiente forestale.

L'impegno dell'Italia in ambito internazionale per una selvicoltura sostenibile e per l'incremento della biodiversità attuato con l'adesione al processo panauropeo di Strasburgo, Helsinki e Lisbona, impone l'esercizio di una selvicoltura moderna in grado di competere per la fornitura di pregio e per una migliore qualità dell'ambiente forestale e montano in generale.

3.2 IL PROGETTO APPENNINO PARCO D'EUROPA

Nell'ambito della Commissione Sviluppo sostenibile del CIPE è stato creato un gruppo di lavoro coordinato dai Ministeri dell'Ambiente e del Tesoro con il compito di elaborare il programma d'azione per il progetto Appennino Parco d'Europa (APE).

Il Gruppo di lavoro, a cui hanno partecipato rappresentanti regionali e dell'Amministrazione centrale - si è riunito una volta al mese nel periodo settembre 1999- febbraio 2000 ed ha elaborato una bozza di programma che dovrà essere approvato dalla Commissione Sviluppo Sostenibile nel corrente anno.

Come è stato già riferito nella precedente Relazione l'ambito territoriale di riferimento di APE è pari al 46% dell'intero territorio nazionale ed è caratterizzato dalla presenza di vaste aree protette pari a circa il 15% dell'intero territorio di riferimento del progetto.

Il progetto APE Appennino Parco d'Europa prevede un intervento su scala nazionale che, in coerenza con gli obiettivi generali e specifici della Rete ecologica nazionale, si rivolge a tutto l'Appennino per realizzare una strategia complessiva di infrastrutturazione ambientale e prevede una serie di interventi, opere ed azioni finalizzate alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse ambientali e storico- culturali.

Il progetto APE si propone di attuare degli interventi per tutela e la valorizzazione degli ambiti, attraverso la realizzazione di una serie di programmi specifici definiti con una metodologia integrata di progettazione, esecuzione e gestione delle opere e delle attività, impostata sulla base di una stretta relazione partecipativa da parte di tutti i soggetti pubblici e privati presenti nelle aree di intervento.

I punti fondamentali di questa nuova ipotesi di sviluppo durevole sono legati ai seguenti aspetti:

- valorizzare le risorse immobili - creare nuove occasioni e possibilità di sviluppo attraverso la tutela e l'uso compatibile delle risorse - culturali, naturali, umane - con interventi di supporto per le aree in ritardo di sviluppo e interventi di riequilibrio per le aree a rischio di degrado;
- costruire un ambiente sociale adatto allo sviluppo, migliorare la qualità della vita nelle aree in ritardo, favorire i processi di recupero della fiducia sociale, favorire l'offerta di servizi innovativi e qualificati per i residenti e per i visitatori, rendere più flessibili e dinamiche le metodologie attuative delle opere e delle attività adeguandole al contesto europeo;
- creare le condizioni per la promozione e la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali nei settori della conservazione della natura, del recupero dei beni storici e del patrimonio diffuso, del turismo, dell'agricoltura, del lavoro e della formazione, della manutenzione del territorio e della gestione delle risorse aumentando e valorizzando i fattori di attrattività di interventi produttivi collegati alla specificità dei luoghi e delle tradizioni culturali.

Tale strategia dovrà essere perseguita attraverso la definizione di modelli di sviluppo locale strettamente relazionati alle aree di intervento e caratterizzati da un livello progettuale, esecutivo e gestionale delle opere e delle attività fortemente condiviso sia in termini di diffusione del consenso tra le popolazioni delle aree interessate sia in termini di effettivo partenariato esteso a tutti i soggetti pubblici e privati esistenti a livello locale che dovranno diventare parte propulsiva delle opere e delle attività.

Obiettivi da conseguire

Il Progetto APE deve essere inquadrato nel più ampio contesto della Rete ecologica nazionale, che, secondo quanto riportato nelle apposite linee guida emanate dal Ministero dell'Ambiente, costituisce un "infrastrutturazione ambientale" in grado di interrelazionare e di connettere ambiti territoriali dotati di una maggiore presenza di naturalità, ove migliore è stato ed è il grado di integrazione delle comunità locali con i processi naturali, recuperando e ricucendo tutti quegli ambiti territoriali che hanno mantenuto viva una, seppur residua struttura originaria.

La completezza e l'efficacia di questo tipo di processo potrà essere raggiunta solo con la creazione di una serie di attività fortemente radicate nelle vocazioni e nel consenso locale, in grado di generare azioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, capaci di assicurare opportunità di lavoro stabili, non assistenziali e continuative.

Per la realizzazione del Programma d'azione, strumento operativo di APE, è comunque necessario costruire un quadro di riferimento che rappresenti il complesso delle opportunità legislative e finanziarie, in rapporto al complesso delle finalità, degli strumenti e dei soggetti coinvolti.

Un processo che, tenendo conto della specifica realtà appenninica, venga strutturato secondo i seguenti obiettivi:

- la conservazione della natura come finalità in grado di coniugare le esigenze della tutela con quelle dello sviluppo e della crescita occupazionale;
- la conservazione delle specificità del sistema insediativo, mediante la tutela, il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio, culturale e religioso diffuso sul territorio;
- il turismo sostenibile;
- la conservazione e lo sviluppo della ruralità;
- la promozione delle produzioni di qualità nel settore agroalimentare;
- la conservazione e lo sviluppo della PMI artigianale e agroalimentare;
- l'adeguamento della rete dei servizi.

Il raggiungimento di questi obiettivi principali è, comunque, condizionato dallo svolgimento di una serie di azioni che interessano in particolare:

Quadro sinottico del sistema della pianificazione

E' necessario conoscere i diversi livelli di pianificazione e di programmazione sia generale che settoriale mediante la costruzione di due quadri sinottici:

- sulla pianificazione territoriale e ambientale (Piani Regionali: paesistici; di inquadramento territoriale; piani territoriali di coordinamento provinciali; Piani dei Parchi...)
- sulla programmazione socio-economica: Piani di sviluppo regionali, provinciali, Piani di sviluppo socio-economico dei Parchi; Patti territoriali....

Atlante degli itinerari dell'Appennino

Itinerari storici, religiosi e culturali dell'Appennino in grado di costituire gli assi portanti del sistema dei sentieri locali individuati dalle singole aree protette (il Tratturo Regio, la Via Francigena, i grandi itinerari del Giubileo, la via Lauretana, la via santa dei Longobardi) oltre alle relative strutture per la ricettività e la fruizione.

Servizi territoriali

Il sistema delle aree protette costituisce l'occasione per riproporre la questione irrisolta dei servizi territoriali nelle aree montane (scolastici, sanitari, postali, trasporti,...), per i quali è necessario progettare nuove soluzioni coerenti con i nuovi orientamenti degli utenti, sia residenti che turisti.

Agricoltura e biodiversità

Nello stretto legame tra conservazione della natura e biodiversità e tutela del paesaggio si colloca il progetto di sviluppo rurale.

Nell' Appennino il sistema della qualità ambientale è strettamente connesso con la qualità dell'agricoltura.

La conservazione dell'attività agricola e quindi la definizione di obiettivi di sviluppo rurale in questa grande area montana, coerentemente con le direttive della UE, deve diventare un progetto strategico per la costruzione di beni di qualità e della loro trasformazione (sistema di consorzi per la produzione, trasformazione e commercializzazione di una serie di prodotti locali specifici, marchi di qualità e tipicità).

Sistema insediativo storico

Rilettura del sistema insediativo storico articolato nella rete delle città medie e piccole e degli insediamenti sparsi, al fine di garantire il loro recupero, una ricettività turistica di base e una conservazione e potenziamento dei servizi elementari. Tra gli interventi previsti assume un ruolo importante la possibilità di sviluppare programmi mirati al recupero delle tecnologie artigianali tradizionali utilizzabili anche al fine del riuso del patrimonio edilizio esistente in coerenza con la politica di incentivazione e di qualificazione del livello occupazionale prevedibile per le PMI fortemente radicate nel contesto locale.

Obiettivi operativi

All'interno del programma verranno previste due fasi d'azione:

- 1) inventario dei progetti esistenti, individuazione e avvio di progetti pilota;
- 2) avvio di Progetti integrati d'area per la definitiva costruzione di un sistema di interventi e attività strettamente relazionati tra loro in tutti i settori e rispondenti alle finalità generali.

Nel primo caso si tratta dell'avvio di una serie di progettazioni e realizzazioni da effettuare con le prime risorse disponibili per costituire, in tempi molto brevi, un patrimonio di interventi, opere e azioni realizzati ed in grado di orientare le successive azioni più complesse. Tali interventi dovranno avere anche la funzione di generare ulteriori ricadute in termini di rafforzamento dei processi partecipativi e diffusione del consenso locale.

La seconda fase interessa l'attuazione del programma nella sua completezza con la realizzazione degli interventi di sistema, delle opere di adeguamento e delle azioni locali capaci di costituire la rete dell'infrastrutturazione ambientale della catena appenninica che rappresenta la finalità principale di tutto il programma.

Le risorse finanziarie

Dal punto di vista finanziario la situazione è in via di definizione.

Il Comitato interministeriale per la programmazione Economica (CIPE) con propria delibera n. 84/2000 del 4 agosto 2000 ha riservato 35 miliardi di lire – a valere sui fondi della legge 488/99 - al cofinanziamento del progetto APE..

Tali finanziamenti dovrebbero assicurare una prima copertura all'avvio dei progetti previsti nella prima fase del programma. Si tratterà in ogni caso di investimenti infrastrutturali che all'interno dell'ambito territoriale di APE interesserà le aree depresse del Centro Nord e l'intero Sud del Paese.

La stessa delibera prevede che al momento della presentazione del programma della Commissione sviluppo sostenibile saranno specificati eventuali altri finanziamenti nazionali (fonte Ministero dell'Ambiente) e regionali.

Per l'attuazione della seconda fase destinata alla realizzazione dei progetti integrati d'area andranno previste ulteriori e più cospicue coperture finanziarie.

Parte 2

Gli interventi di sviluppo della montagna

CAP. 4 L'Amministrazione regionale e locale per la montagna

4.1 LA DELEGA PER LA MONTAGNA NELLA NUOVA LEGISLATURA REGIONALE.

L'avvio della nuova legislatura regionale nel 1999 ha comportato una modificazione delle attribuzioni di deleghe da parte delle Presidenze delle Giunte. Sulla base delle informazioni acquisite presso le Regioni l'attuale quadro delle competenze appare essere quello riportato nella successiva tabella 4.1. Si tratta di un quadro in alcuni casi non del tutto definitivo che costituisce pertanto una prima rappresentazione dei nuovi assetti.

Tab. 4.1 Competenze istituzionali regionali in materia di montagna

REGIONE	ASSESSORATO DI COMPETENZA
ABRUZZO	Assessorato Riforme istituzionali, Enti locali e controlli
BASILICATA	In attesa di delega
CALABRIA	Presidenza della Giunta
CAMPANIA	Presidenza della Giunta
EMILIA-ROMAGNA	Assessorato Programmazione territoriale politiche abitative riqualificazione urbana
FRIULI VENEZIA GIULIA	Presidenza della Giunta
LAZIO	Assessorato Agricoltura
LIGURIA	In attesa di delega
LOMBARDIA	Presidenza della Giunta
MARCHE	Assessorato Agricoltura
MOLISE	Assessorato Politiche agricole alimentari e forestali, politiche per la montagna
PIEMONTE	Assessorato Economia montana e foreste, beni ambientali
PUGLIA	Assessorato Agricoltura e foreste
SARDEGNA	Assessorato Programmazione bilancio credito assetto del territorio
SICILIA	Assessorato Agricoltura e foreste
TOSCANA	Assessorato Ambiente, tutela del territorio
UMBRIA	Assessorato Agricoltura e foreste
VALLE D'AOSTA	Presidenza della Giunta
VENETO	Assessorato Politiche del turismo e della montagna
P. A. BOLZANO	Presidenza della Giunta
P.A. TRENTO	Assessorato Agricoltura e Montagna

Come si nota ne emerge un quadro alquanto disomogeneo, pur se più significativo appare il mantenimento delle competenze da parte della Presidenza in alcune Regioni.

4.2 PROSPETTIVE E RUOLI DELLE COMUNITÀ MONTANE.

La Comunità montana è nata oltre 25 anni fa per rappresentare e tutelare la "specificità" della montagna, anche in attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'art. 44 Cost. che recita: "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane".

Specificità che la legislazione successiva alla legge 3/12/1971, n. 1102, istitutiva delle medesime, ha ulteriormente precisato e valorizzato, sino a connotare giuridicamente la Comunità quale ente locale con organi eletti in secondo grado e dotato di autonomia statutaria nell'ambito della legge statale e regionale: gli articoli 28 e 29 della legge 8/6/1990, n. 142, ne hanno infatti definito natura, ruolo e funzioni.

La richiamata legge n. 142/90, oltre a precisare la connotazione giuridica della Comunità montana, ne ha individuato le finalità principali: promozione della valorizzazione delle zone montane; esercizio associato delle funzioni comunali, realizzazione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea o dalle leggi statali e regionali.

La legge 31/1/94, n. 97, che ha da ultimo aggiornato la previgente legislazione nazionale sulla montagna, ha ulteriormente perfezionato l'accennato quadro di riferimento, disciplinando gli interventi speciali per la montagna.

La specificità della condizione odierna della montagna, che si inserisce generalmente tra le aree del Paese a forte marginalità e con l'esigenza di mirate politiche attive di sostegno per utilizzarne appieno le ricchezze e suscettibilità di sviluppo durevole, necessita ancora oggi di un preciso soggetto pubblico come la Comunità montana, capace in sinergia con i comuni di fare e promuovere "sistema" in un complesso contesto sociale ed economico che interessa oltre il 50% del territorio nazionale, 4.195 comuni in tutto o in parte montani e più di 10 milioni di residenti.

Essa può e deve rappresentare, infatti, anche il punto di riferimento collaborativo per i comuni montani i quali, come in molti casi già fanno, le affidano volontariamente compiti di esercizio associato di servizi e funzioni, apprezzandone la capacità di attivare utili sinergie e di conseguire significative economie di scala nei servizi resi alla collettività.

In tal senso la Comunità montana è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore con la legge n. 59/97, cosiddetta "Bassanini 1" sul conferimento di compiti e funzioni dallo Stato a Regioni ed Autonomie, e con il decreto legislativo n. 112/98 attuativo della medesima legge 59. Nel perseguire il disegno di un federalismo amministrativo qualificato dai più con l'aggettivo di "solidale", si è infatti voluto tra l'altro indicare nella Comunità montana – in riferimento a tali territori – il soggetto istituzionale in grado di svolgere una funzione associativa per le funzioni e i servizi dei comuni di dimensione demografica limitata che gli stessi in molti casi non possono assolvere da soli, ma necessitano di una forma di esercizio più convenientemente organizzata a livello sovracomunale.

Nel quadro ordinamentale locale ormai perfezionato con l'approvazione della legge 265/99 di modifica alla citata legge n. 142/90, sembra assumere particolare valenza l'istituto dell'Unione dei Comuni, in coerenza con quanto esposto dianzi, per le zone non di montagna. Per queste ultime l'ente locale Comunità montana continua a porsi come formula da privilegiare, sia per le accennate funzioni e servizi in forma associata per conto dei comuni componenti, che per l'attività istituzionale tipica della Comunità.

In questo contesto si inserisce un rinnovato ruolo istituzionale per la Comunità montana, la quale all'art. 7 viene confermata sostanzialmente nella sua connotazione originaria, ma nel contempo assume di più – in parallelo con la disciplina sull'Unione dei Comuni di cui all'art. 6 – la qualificazione di soggetto associativo in montagna dei piccoli Comuni, in modo da rappresentare in tale territorio il referente principale per l'esercizio delle competenze comunali associate con riferimento all'individuazione regionale (ex decreto legislativo n. 112/98) dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni amministrative.

In ogni caso, riteniamo che i significativi aggiornamenti del quadro ordinamentale, nel quale si inserisce a pieno titolo la Comunità montana, offrano rilevanti opportunità per l'ulteriore accreditamento operativo di questa istituzione locale, purché se ne rafforzi l'assetto anche sul piano del consolidamento delle risorse finanziarie a disposizione.

Detti indirizzi si collegano altresì al riformato quadro delle competenze Stato-Regioni e autonomie locali dettato dalle disposizioni "Bassanini", in ordine alle quali, con particolare riferimento alla legge n. 59/97 e al decreto legislativo n. 112/98, l'UNCCEM ha svolto una attenta positiva azione di proposta volta al riconoscimento della Comunità montana.

Con l'emanazione del decreto legislativo 31/3/98, n. 112, inerente "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", si è

conclusa infatti la prima fase applicativa disposta dalla legge di delegazione cosiddetta "Bassanini 1".

E' poi intervenuta - e non è ancora conclusa - la fase più delicata, che impegna le Regioni ad una completa e complessa ricognizione di tutte le funzioni che non sono rimaste alla competenza statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, e che quindi vanno devolute a Comuni, Comunità montane e Province, assicurando nel contempo la disponibilità delle relative risorse strumentali, organizzative, umane e finanziarie. Detto processo di trasferimenti avverrà in modo graduale e con il concorso delle autonomie locali nelle previste sedi di concertazione, a partire dal 2000.

Grazie anche alla continua partecipazione attiva dell'UNCCEM, insieme alle altre Associazioni nazionali delle autonomie, in tutte le fasi di predisposizione della normativa sia della legge 59 che del decreto legislativo 112, è stato conseguito per il soggetto istituzionale Comunità montana il pieno riconoscimento quale possibile destinatario di funzioni e compiti trasferiti, al pari di Comuni e Province, con ciò consolidando il quadro ordinamentale dettato per la medesima dagli artt. 28 e 29 della legge n. 142/90 di riforma dell'ordinamento locale (ora anche l'art. 7 della legge n. 265/99) e dalla successiva legge n. 97/94 sulla montagna.

Le più recenti acquisizioni legislative e il quadro rinnovato delle competenze centrali e locali impongono forti e precise sollecitazioni ai diversi livelli di governo, statale, regionale e locale, affinché il ruolo delle amministrazioni della montagna corrisponda sempre più e sempre meglio alle esigenze oggettive delle popolazioni che vi risiedono e operano.

Le Comunità montane, nel nuovo profilo disegnato dalla legge 265/99 e in rigorosa applicazione della legge 59/97, diventano un anello strategico di moderne e lungimiranti politiche regionali di sviluppo, vedendo rafforzati due tratti basilari della loro identità istituzionale che si riflette in particolare nel rapporto con i Comuni montani:

- quello della gestione associata delle funzioni comunali, che, secondo la configurazione flessibile e modulare ora data, completamente rivista e corretta rispetto alla precedente, consente di travalicare quel carattere eventuale e meramente episodico previsto dalla previgente normativa; per dare invece una risposta organizzativa e gestionale strutturale e stabile, pur senza vincoli e schemi uniformi e coattivi;
- quello di Ente locale, connotato dalla continuità dei suoi profili soggettivi amministrativi di rappresentatività, esponentzialità, responsabilità e certezza di interlocuzione, da un lato, verso i Comuni e il territorio di riferimento e, dall'altro, verso gli altri livelli di governo provinciale e regionale; Ente locale portatore, in sé, di una autonoma e

piena capacità di governo, a cominciare dalla funzione di programmazione.

Le possibilità accrescitive del nuovo profilo della Comunità montana sono strettamente legate al suo stare incondizionato "dalla parte dei Comuni"; simmetricamente, i Comuni montani possono sentire la Comunità come occasione in più per gestire efficacemente e convenientemente alcune delle loro funzioni — vecchie e nuove — e per far valere, al riparo da sudditanze di gerarchia istituzionale, il loro peso nel concerto regionale.

4.3 L'ATTUAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.

Il decreto legislativo n. 112/98 ha istituito gli sportelli unici per le attività produttive, conferendo prioritariamente ai Comuni le funzioni amministrative relative alla localizzazione, realizzazione e ampliamento di impianti produttivi.

L'art. 24, prevede che tali competenze siano svolte da ciascun Comune — anche in forma associata e con altri Enti locali, incluse pertanto le Comunità montane — mediante un'unica struttura amministrativa responsabile dell'intero procedimento. E' presso questa struttura che va istituito lo sportello unico, in grado di garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni concernenti sia le procedure autorizzatorie che le attività di servizio e di assistenza alle imprese.

L'istituzione dello sportello unico riveste quindi una particolare valenza, da un lato per semplificare e accelerare le procedure amministrative, dall'altro come volano per la promozione dello sviluppo economico locale.

Di qui il grande interesse che la materia acquista nelle realtà decentrate, in particolare di montagna, ove le Comunità montane possono svolgere in cooperazione con i Comuni un fondamentale ruolo nell'esercizio associato del servizio di sportello unico.

In relazione a tale rilievo e alle recenti specifiche iniziative del Governo volte ad incentivare la piena attuazione della normativa sullo sportello unico, che interessano tutti i soggetti istituzionali potenzialmente coinvolti nella sua realizzazione, l'UNCCEM ha promosso e realizzato una indagine tramite questionario per conoscere le esperienze attivate nel settore dalle Comunità montane.

Il questionario è stato spedito agli Enti il 29 maggio 2000 dando un mese di tempo per la restituzione del medesimo compilato.

Al 30 giugno sono pervenute 216 risposte, pari a circa il 60% della platea complessiva potenziale di 360 Comunità montane.

Tale dato non va tuttavia valutato negativamente, in quanto tale rilevazione risente di situazioni specifiche (Regioni a Statuto speciale e in particolare il Lazio che vive una delicata fase di transizione dai vecchi ai nuovi Enti in relazione alla più recente legge regionale di riordino delle Comunità montane) che di fatto riducono considerevolmente il numero delle Comunità montane in grado di dare risposte coerenti ed omogenee con il quadro nazionale.

Le domande rivolte agli Enti con il questionario hanno riguardato:

- a) l'accertamento della realizzazione dello sportello unico per gli impianti produttivi in forma associata per i Comuni;
- b) l'avvio delle iniziative per la sua istituzione

La semplicità del modello adottato nella rilevazione aveva lo scopo essenziale di acquisire rapidamente in questa prima fase soltanto le informazioni principali di carattere quantitativo, per formare un quadro di conoscenze sul coinvolgimento delle Comunità montane in materia di sportello unico.

La rilevazione effettuata mostra in primo luogo la concentrazione al centro-nord delle esperienze realizzate nel settore. Si tratta di 20 Comunità montane che hanno istituito lo sportello unico

La circostanza induce a valutare con grande attenzione l'esigenza di mirate politiche di promozione ed incentivazione per le Regioni meridionali, considerato anche che lo sportello unico costituisce strumento essenziale per favorire e organizzare adeguatamente interventi di sostegno allo sviluppo e alle imprese, con ricadute importanti sul piano occupazionale.

In ogni caso il 28% delle Comunità ha dichiarato di avere in corso la realizzazione del programma per l'attivazione dello sportello unico mentre un altro 26% hanno affermato essere state avviate iniziative con i Comuni.

Pur in presenza di un consistente numero di Enti che hanno dichiarato di non aver assunto alcuna iniziativa in materia, ci troviamo quindi in presenza di una platea complessiva di 136 Comunità montane, che associano 1523 Comuni interamente o parzialmente montani, le quali sono intervenute o stanno intervenendo per la costituzione dello sportello unico sovracomunale.

Attualmente, i Comuni che sono inseriti in ambiti comunitari ove lo sportello unico è stato concretamente installato ammontano a 226, ma è attendibile ritenere che almeno altri 685 Comuni interamente o parzialmente montani troveranno rapidamente soluzione al problema attraverso la Comunità montana.

In ogni caso, ove adeguatamente sensibilizzati ed incentivati a farlo, molti dei Comuni montani che ancora non si sono attivati in forma associata per lo sportello unico, potrebbero optare per tale via, garantendo una copertura nazionale dello sportello unico per le attività produttive pari almeno al 50% dei Comuni italiani.

4.4 L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE SULLE COMUNITÀ MONTANE

Con il 1999 si è concluso il processo di adeguamento della legislazione regionale alla legge n. 142/90, che ha interessato tutte le Regioni a statuto ordinario ad esclusione del Molise, che non ha fatto in tempo ad approvare la legge organica applicativa anche della legge n. 97/94 prima della conclusione della legislatura.

Ora il punto di riferimento per tutte le Regioni diviene la nuova legge n. 265/99 di revisione dell'ordinamento locale, che ha rivisto e consolidato tra l'altro la natura e il ruolo delle Comunità montane, attribuendo loro anche la competenza di svolgere per conto dei comuni funzioni e servizi in forma associata.

La fase attuale è inoltre caratterizzata dall'esigenza, ove occorre, della revisione territoriale delle Comunità montane ad opera delle Regioni per farle coincidere con gli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, in modo da soccorrere le esigenze di più razionale svolgimento della funzione amministrativa nei comuni di minore dimensione demografica in un rapporto cooperativo e collaborativo in montagna con la Comunità montana.

La Regione Lazio ha anticipato tutte le altre Regioni, emanando per prima la legge attuativa dell'articolo 7 della cosiddetta "Napolitano-Vigneri" che conferisce un nuovo assetto alle Comunità montane. Tale dato è di particolare interesse se si considera che tale Regione aveva varato, per ultima e a distanza di nove anni, la legge regionale 22 giugno 1999, n. 9, di riordino delle Comunità montane prevista dall'articolo 61 della legge n. 142 del 1990.

La nuova legge regionale (n. 1 del 2000) che sostituisce, abroga e integra numerosi articoli della precedente (la n. 9 del 1999) è quanto mai opportuna perché colma alcune carenze contenute nell'articolo 7 della legge n. 265 del 1999, fissando un minimo di regole certe che consentono agli enti montani di superare senza danni la fase di passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina statale, in un momento delicato coincidente col rinnovo degli organi.

Infatti, l'articolo 12 della legge regionale stabilisce che, fino all'emanazione del nuovo statuto da parte delle Comunità montane, l'organo

rappresentativo è costituito da tre componenti eletti dai rispettivi consigli comunali col sistema del voto limitato a una preferenza tra gli amministratori (sindaci, assessori anche esterni, consiglieri). Alla luce della normativa statale contenuta nel citato articolo 7 della 265 del 1999, lo stesso articolo 12 definisce, travalicando la competenza regionale e scalfendo l'autonomia statutaria riservata alla Comunità montana, il ruolo svolto a regime dall'organo rappresentativo, la sua durata, la seduta di convalida dei suoi componenti, i soggetti che debbono convocarlo e presiederlo in caso di revisione o di nuova costituzione degli enti.

Più in linea con lo spazio riservato dalla normativa nazionale, la legge regionale detta, all'articolo 16, esclusivamente le disposizioni transitorie concernenti l'organo esecutivo mentre lascia agli statuti comunitari il compito di fissarne a regime le competenze, il numero dei componenti e la modalità d'elezione. Fino all'approvazione del nuovo statuto, il presidente e gli altri membri dell'organo esecutivo, che deve essere anch'esso costituito esclusivamente da amministratori comunali (sindaci, assessori anche esterni, consiglieri), vanno eletti, con un'unica votazione, dall'organo rappresentativo, in un numero variabile in rapporto al numero dei Comuni membri, sulla base di un documento programmatico, contenente la lista dei candidati, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati alla Comunità montana. Nessuna maggioranza qualificata viene prescritta dalla norma per l'elezione dell'esecutivo, per cui è da ritenere che essa possa avvenire anche a maggioranza semplice.

La nuova legge non si limita a stabilire la composizione degli organi nella fase transitoria, ma detta anche le modalità per la risonnizzazione delle aree montane e per l'approvazione degli statuti.

In base all'articolo 2 al Consiglio regionale è affidato il compito di individuare, sentita la conferenza della montagna (che è un organo di cooperazione e concertazione costituito esclusivamente da rappresentanti politici regionali, provinciali e delle Comunità montane), le zone omogenee ai fini della costituzione delle Comunità montane, che è effettuata con decreto del Presidente della Giunta regionale. Le zone omogenee possono essere ridefinite con cadenza non inferiore al quinquennio.

Relativamente allo statuto della Comunità montana, la legge precisa che va deliberato tenendo conto degli statuti dei Comuni membri (articolo 9). Questo implica che la Comunità montana nell'adottare il nuovo statuto deve assumere come punto di riferimento le finalità perseguite dagli statuti dei Comuni associati per farsi interprete delle loro esigenze specialmente per quanto attiene all'esercizio di funzioni e compiti sovracomunali. Vanno quindi normate nello statuto comunitario modalità e procedure stabili finalizzate alla creazione di uno stretto raccordo tra Comunità montana e Comuni associati.

Resta invariata, rispetto alla precedente disciplina, la modalità di approvazione dello statuto comunitario, sia per quanto riguarda il numero di voti occorrenti per l'approvazione (due terzi dei componenti assegnati all'organo rappresentativo o, in mancanza, l'approvazione per due volte a maggioranza assoluta), sia per quanto riguarda il controllo di legittimità riservata al Comitato regionale di controllo, la pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale e l'entrata in vigore decorrente dal quindicesimo giorno dalla sua pubblicazione. Nel caso di revisione territoriale e di nuova costituzione di una Comunità montana, lo statuto va deliberato entro sessanta giorni dalla data di insediamento dell'organo rappresentativo, convocato dal Presidente della Giunta regionale. In mancanza, vi provvede un commissario ad acta a termini dell'articolo 45 della legge n. 127 del 1997.

4.5 UN QUADRO SINTETICO DEGLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI MONTAGNA

4.5.1 Introduzione

Allo scopo di fornire un quadro delle azioni effettuate dalle singole Regioni nell'ambito del territorio montano, il CTIM ha richiesto alle stesse Amministrazioni regionali di predisporre un contributo scritto da utilizzare per la predisposizione della presente Relazione annuale.

Per rendere più agevole la redazione dei singoli elaborati e per permettere un loro confronto, è stata proposta una traccia che riporta i punti da trattare e le informazioni da riportare per ognuno di essi. Lo schema ha riguardato in particolare i seguenti argomenti:

- l'assetto istituzionale delle competenze;
- la situazione legislativa e lo stato di attuazione della legge 97/94;
- le risorse attivate (regionali, nazionali, comunitarie) e l'indicazione sull'attivazione del Fondo regionale per la montagna ed il suo utilizzo;
- il mantenimento dell'agricoltura in montagna e la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari;
- il mantenimento dei servizi in montagna;
- il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale;
- la manutenzione idraulico-forestale;
- la lotta agli incendi boschivi;
- la diffusione della cultura in montagna;
- le azioni esemplificative (progetti pilota, Leader, specifici, ecc.).

I contributi pervenuti sono stati dodici e riguardano le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta. Non essendo completo

l'elenco delle Regioni e delle Provincie autonome, non è possibile avere un quadro esauriente a livello nazionale. Tuttavia, dall'analisi dei documenti disponibili emergono alcuni interessanti spunti di riflessione che mettono in evidenza l'impegno dalle Amministrazioni regionali a favore delle aree montane.

Iniziando dall'assetto istituzionale delle competenze, si rileva che in tutte le Regioni sono state istituite apposite strutture che si occupano direttamente degli interventi specifici per la montagna. Le stesse strutture coordinano anche l'attività degli altri uffici con competenze settoriali che interessano anche le aree montane. Inoltre Piemonte, Friuli Venezia-Giulia e Molise hanno un Assessore con specifica delega per la montagna.

Sempre nell'ambito delle competenze, si rimarca come diverse Regioni abbiano affrontato l'argomento delle deleghe con l'approvazione di apposite leggi. La Lombardia (l.r. 11/98) e l'Umbria (l.r. 10/98 e 3/99), ad esempio, hanno conferito alle Comunità montane le funzioni amministrative in campo agricolo e forestale. Mentre risulta più articolato il sistema dell'Emilia-Romagna, che con una serie di norme attribuisce alle Comunità montane, tra le altre, competenze nel settore agricolo (l.r. 15/7), del vincolo idrogeologico (l.r. 3/99) e della protezione civile (l.r. 45/95).

Passando allo stato di applicazione della legge 97/94, come si è già detto, tutte le Regioni hanno provveduto a adeguare la propria normativa, sia dotandosi di un'apposita norma, sia con provvedimenti specifici per le diverse materie (è questo il caso della Toscana).

Quasi tutte le Regioni hanno anche attivato il Fondo regionale per la montagna. Le modalità di funzionamento del Fondo sono differenti, ma esso viene in buona parte destinato alle Comunità montane per realizzare specifici progetti. Un'eccezione a questa impostazione è quella del Friuli Venezia-Giulia che impiega le risorse del Fondo secondo un atto di indirizzo programmatico della Giunta regionale nell'ambito delle finalità previste dalla legge che istituisce il Fondo stesso.

L'agricoltura, la selvicoltura e le sistemazioni idraulico-forestali sono settori "tradizionali" di attività, nei quali le Regioni sono impegnate sia sotto il profilo normativo, ma anche per le risorse attivate. Quote notevoli dei finanziamenti hanno origine comunitaria (si ricordano ad esempio i regolamenti 950/97, 2078/92, 2080/92) e a questi si vanno ad aggiungere i contributi statali e quelli propri delle Regioni.

Rimandando alla lettura delle relazioni regionali per il dettaglio delle diverse iniziative, in questa sede si possono evidenziare, tra gli altri, alcuni particolari interventi. Nell'ambito agricolo, con riferimento alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari si segnala, ad esempio, la redazione dell'Atlante

dei prodotti tipici del Molise. Nel settore forestale, invece, merita un cenno la predisposizione in Umbria del Piano forestale regionale e in Basilicata lo stanziamento di fondi per la redazione dei Piani di assestamento dei boschi. Per quanto attiene, infine, le sistemazioni idraulico-forestali si evidenzia il consistente programma di interventi previsto in Emilia-Romagna, che sommando risorse finanziarie statali e regionali, arriva ad un importo complessivo di oltre 55 miliardi di lire.

Collegati al mantenimento del patrimonio boschivo sono gli interventi per la lotta agli incendi boschivi. In questo settore le Regioni sono generalmente organizzate in una struttura che prevede il coordinamento tra Enti locali, Corpo Forestale dello Stato, Protezione civile e Volontari antincendio. Non mancano, inoltre, investimenti destinati alla prevenzione, alle strutture necessarie agli interventi di spegnimento (viali tagliafuoco, punti d'acqua, ecc.) e quelli per la dotazione di macchine ed attrezzature per le squadre antincendio.

Per quanto attiene, invece, gli interventi diretti al mantenimento dei servizi, di un certo interesse risultano alcune iniziative di Piemonte, Liguria e Friuli Venezia-Giulia. Le tre Regioni hanno predisposto accordi con Poste Italiane S.p.A. per il mantenimento degli uffici postali. In particolare le ultime due Regioni citate intendono affidare a questi uffici l'erogazione di altri servizi di pubblica utilità.

Sul versante dei servizi scolastici il Piemonte svolge un'importante azione sostenendo i progetti delle Comunità montane volti alla salvaguardia delle scuole materne ed elementari. Mentre il Friuli Venezia-Giulia si è mosso nel settore del commercio, stanziando dei contributi per favorire il mantenimento delle attività commerciali essenziali. Tra le iniziative intraprese dalla Liguria si segnala, inoltre, l'attivazione di biblioteche itineranti. Questo progetto può essere compreso anche tra gli interventi destinati alla diffusione della cultura. In riferimento a questi ultimi merita ricordare l'istituzione in Molise di un Consorzio Didattico per la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi montani e marginali al quale hanno aderito diverse Università italiane.

Infine, per quanto riguarda le azioni esemplificative, nelle aree dove è stata possibile hanno avuto corso i programmi comunitari LEADER II E INTERREG II. A questi vanno anche aggiunte iniziative di differente natura, tra le quali si citano i Programmi speciali d'area attuati dall'Emilia-Romagna in applicazione della l.r. 30/96 ed i Patti territoriali approntati nella stessa regione ed in Abruzzo.

Di seguito sono riportate le singole relazioni regionali disponibili. Per agevolarne la lettura si è ritenuto opportuno adottare una sequenza dei paragrafi comune, cercando, per quanto possibile, di ordinare i documenti pervenuti secondo lo schema di cui si è fatto cenno.

4.5.2 Regione Valle d'Aosta

Quadro legislativo ed attuazione della legge 97/94

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

In Valle d'Aosta, viste le caratteristiche della regione, ogni azione può essere correttamente ricompresa in attività politico-amministrative volte alla tutela ed alla valorizzazione della montagna, per cui è impossibile individuare specifici interventi di attuazione della legge 97/94.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi riferibili alle disposizioni della legge 97/94, il 1999 è stato caratterizzato dall'avvio dell'attuazione della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 recante "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta". In particolare, è stato istituito il Consiglio permanente degli Enti locali della Valle d'Aosta (CELVA) previsto dall'art. 60 della l.r. 54/98, quale organismo di rappresentanza degli Enti locali, dotato di autonomia funzionale e organizzativa.

Il CELVA, composto dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane della Valle d'Aosta, formula pareri e proposte sull'attuazione della l.r. 54/98 e sui rapporti tra Regione e Enti locali. In particolare, il CELVA:

- esamina argomenti di interesse generale per i Comuni e gli altri Enti locali della Regione;
- può proporre qualsiasi iniziativa d'interesse generale per gli Enti locali nonché rivolgere alla Regione proposte ed istanze;
- esprime parere su tutti i disegni di legge regionali presentati al Consiglio regionale che interessino gli Enti locali;
- esprime parere su proposte di provvedimenti amministrativi a carattere generale o regolamentare ad esso sottoposti dalla Giunta regionale.

Inoltre, il CELVA partecipa ai processi decisionali dell'Amministrazione regionale nell'ambito di apposite istanze, convocate dal Presidente della Giunta regionale relative alla determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate ai Comuni ed agli altri Enti locali, al miglioramento del livello di efficienza dei servizi pubblici locali ed alla promozione di forme di collaborazione tra gli Enti locali e tra questi e la Regione. In particolare la partecipazione del CELVA è obbligatoria quando sono depositati il disegno di

legge finanziaria regionale e i disegni di legge regionali concernenti il bilancio annuale e pluriennale della Regione.

Con la legge regionale 8 settembre 1999, n. 27 recante "Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato", la Regione autonoma Valle d'Aosta ha disciplinato l'organizzazione del servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

In tale ambito sono state individuate le funzioni della Regione e le funzioni di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato che competono agli Enti locali, i quali possono esercitarle singolarmente o in forma associata, nelle forme e nei modi indicati dalla legge regionale 54/98, recante "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta".

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

L'intero bilancio regionale può essere considerato come recante risorse per la valorizzazione e la tutela del territorio montano. Per questo motivo, non si è provveduto ad attivare il Fondo regionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 97/94; le risorse del Fondo nazionale per la montagna - attribuite alla Valle d'Aosta a seguito di estensione alle Regioni a Statuto Speciale a decorrere dal 1999 ai sensi dell'art. 34 della legge 144/99 - saranno ripartite tra le Comunità montane valdostane secondo i criteri previsti dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 20 novembre 1995, n. 48 recante "Interventi regionali in materia di finanza locale".

4.5.3 Regione Piemonte

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione Piemonte - con la promulgazione della legge regionale n. 16 del 2 luglio 1999 "Testo Unico delle leggi sulla montagna" emanata in applicazione della legge 31 gennaio 1994 n. 97 "Nuove disposizioni per zone montane" - si è dotata di uno strumento legislativo agile e moderno in grado di promuovere, programmare e gestire la salvaguardia del territorio montano con particolare attenzione all'ambiente naturale ed alla valorizzazione delle risorse umane, culturali e delle attività economiche delle zone montane.

Il Testo Unico abroga infatti ben 16 provvedimenti regionali, andando nella direzione della semplificazione legislativa voluta dalla riforma Bassanini: una legge, quindi, che consente di dare un'organizzazione nuova al territorio ed alle Comunità montane. La nuova normativa, nelle disposizioni generali, ha ripartito il territorio montano (in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale) in 47 zone omogenee (Comunità montane). All'interno di queste zone omogenee saranno individuate 3 fasce altimetriche e di marginalità socio-

economica così classificate: classe 1 (alta marginalità); classe 2 (media marginalità), classe 3 (moderata marginalità).

Le Comunità montane, così come delimitate dalla l.r. 16 del 2 luglio 1999, attraverso l'attuazione dei Piani pluriennali di sviluppo, dei Programmi Annuali Operativi e dei progetti integrati di intervento speciale per la montagna (in totale conformità rispetto alla programmazione di sviluppo provinciale e regionale) dovranno promuovere lo sviluppo socio-economico del proprio territorio, perseguire l'armonico riequilibrio delle condizioni di esistenza delle popolazioni montane, anche garantendo, d'intesa con altri Enti operanti sul territorio, adeguati servizi capaci di incidere positivamente sulla qualità della vita.

Il Piano pluriennale di sviluppo socio-economico (capo IV della l.r. 16), che le Comunità montane devono adottare entro un anno dall'approvazione dello Statuto, è lo strumento programmatico per eccellenza delle zone omogenee montane; sulla base delle previsioni e degli indirizzi dettati dal Piano vengono, predisposti infatti, i programmi annuali operativi, i bilanci finanziari, i progetti integrati di intervento speciale. Il Piano - oltre che individuare tutte le opere e gli interventi nei settori produttivi economici, infrastrutturali, sociali e dei servizi che si intendono redigere nell'arco temporale di validità dello stesso - deve individuare gli strumenti normativi e finanziari idonei a consentirne l'effettiva realizzazione.

Le Comunità montane potranno assumere anche, in attuazione dell'art. 29 comma 2, della legge 142/90, la gestione in forma associata di funzioni proprie dei Comuni, o ad essi delegate (raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, organizzazione del trasporto locale ed in particolare del trasporto scolastico, organizzazione del servizio di polizia urbana e rurale, realizzazione di strutture sociali, gestione delle attività socio-assistenziali, ecc.).

L'articolato legislativo, allo scopo di favorire il riequilibrio insediativo ed il recupero dei centri abitati di montagna (comuni montani con meno di mille abitanti appartenenti alla classe 1, località abitate non capoluogo con meno di cinquecento abitanti appartenenti alle classi 1 e 2), consente alle Comunità montane di concedere contributi sulle spese di trasferimento, di acquisto e ristrutturazione di immobili da destinare a prima abitazione a favore di coloro che trasferiscono la propria residenza e dimora abituale, unitamente alla propria attività economica, in comuni montani aventi le caratteristiche sopra indicate.

Altri incentivi finanziari sono previsti per la formazione della proprietà coltivatrice in favore di coltivatori diretti (di età compresa tra i diciotto ed i quarant'anni), eredi considerati affittuari, cooperative agricole, al fine di favorire l'accesso dei giovani all'attività agricola, di evitare la frammentazione delle aziende agricole nelle zone montane e di favorire operazioni di ricomposizione fondiaria.

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

La copertura finanziaria della l.r. 16/99 (capo VII, art. 50) è assicurata dal Fondo regionale per la montagna, che è costituito:

- da una quota del venti per cento di quanto accertato dalla Regione a titolo di addizionale sul consumo del gas metano, oltre ad eventuali altri stanziamenti a carico del bilancio regionale;
- dalla quota del Fondo nazionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 97/94 ed eventuali altre risorse specificatamente destinate allo sviluppo della montagna derivanti da trasferimenti dello Stato;
- dal cinquanta per cento dei proventi dell'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acqua pubblica (l.r. 13/97 art. 14);
- da finanziamenti comunitari volti a sostenere programmi regionali per lo sviluppo delle zone montane.

Il Fondo viene così ripartito: 70% tra le Comunità montane, ed una quota non superiore al 10% è destinata ad azioni di iniziativa della Giunta regionale; mentre la quota residua viene infine utilizzata per il finanziamento dei progetti integrati.

La dotazione finanziaria del Fondo regionale per la montagna, pari a L. 44,4 miliardi per il '99, viene utilizzata come segue.

Progetti integrati.

Ai sensi dell'articolo 29 della l.r. 16/99 la Regione finanzia o concorre a finanziare progetti integrati presentati dalle Comunità montane singolarmente o d'intesa fra loro, coerenti con il contenuto del piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed idonei a promuovere lo sviluppo economico-sociale, demografico ed occupazionale, nonché la tutela del patrimonio storico, culturale ed ambientale.

I progetti integrati corrispondono a particolari iniziative volte al raggiungimento di specifici obiettivi di valorizzazione del territorio, il cui termine "integrato" si riferisce sia al concorso di più soggetti pubblici e/o privati al finanziamento, sia alla ricaduta dei benefici, diretti o indotti, su più settori. L'impegno regionale per il cofinanziamento dei progetti integrati ammonta a L. 7,6 miliardi.

Iniziative della Giunta regionale

L'articolo 51 della legge regionale 16/99 stabilisce che una quota del Fondo regionale per la montagna sia destinata ad azioni di iniziativa della Giunta regionale, anche a carattere straordinario, finalizzate alla salvaguardia del

territorio con particolare attenzione all'ambiente naturale ed alla valorizzazione delle risorse umane, culturali e delle attività economiche delle zone montane.

A titolo esemplificativo di seguito si riportano alcune tra le iniziative, che hanno visto, nel loro complesso, un spesa pari a L. 3,5 miliardi:

- L'iniziativa denominata "Cattedre ambulanti" ha consentito l'organizzazione e la gestione di corsi, tenuti presso le Comunità montane piemontesi, destinati agli operatori artigianali di montagna aventi per oggetto la lavorazione delle carni, la caseificazione, l'intaglio del legno e le tecniche di commercializzazione dei prodotti tipici e di nicchia.
- Contributo per interventi urgenti per l'adeguamento degli alpeggi utilizzati dagli ovini mediante la realizzazione di recinti fissi e mobili per la protezione dei greggi dagli attacchi dei predatori selvatici.
- Contributi, nell'ambito dell'iniziativa a sostegno dell'eliminazione del rischio sanitario connesso all'alpeggio, a favore di allevatori che non hanno potuto trasferire il bestiame all'alpeggio per motivi sanitari.
- Contributo alle Comunità montane ed alle associazioni che operano a favore della montagna per la partecipazione alle edizioni annuali del Salone Europeo della Montagna di Torino.
- Avvio del progetto volto all'ottimizzazione dei servizi postali nelle zone montane. La Regione Piemonte infatti - attraverso la firma di tre convenzioni con Poste Italiane S.p.A. e la concertazione costante con gli Enti locali, tramite l'istituzione di un comitato di lavoro - ha recentemente ottenuto un importante risultato: il mantenimento sul territorio montano di tutti gli uffici postali attualmente operanti.
- La Regione Piemonte inoltre, nell'ambito delle iniziative volte al mantenimento dei servizi in montagna, sostiene annualmente progetti presentati dalle Comunità montane volti alla salvaguardia delle istituzioni scolastiche elementari e materne.

Fondi ripartiti fra le Comunità montane

Nel corso del 1999 sono state ripartite fra le Comunità montane risorse pari a circa L. 33,3 miliardi destinate sia al funzionamento degli Enti stessi, sia all'attuazione degli interventi previsti nei Piani di sviluppo socio economico, nonché all'attuazione dei provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socio economico delle zone montane previsti dalla legge regionale 16/99 che comprendono: gli interventi di sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale, la gestione del patrimonio forestale, il finanziamento di piccole opere di manutenzione ambientale, la concessione di incentivi per l'insediamento nelle zone montane, la valorizzazione del turismo rurale, dell'artigianato e dei mestieri tipici.

Coordinamento interventi comunitari

Il 1999 ha coinciso con il termine della fase di programmazione ed attuazione degli interventi strutturali comunitari a titolo del Reg. CEE 2081/93 ob. 5b. Alla fine del '99 l'assunzione degli impegni dei beneficiari finali, riferita al piano finanziario cofinanziato dalla UE, supera il 100%. Per quanto riguarda il programma Leader (iniziativa laboratorio tesa a creare modelli innovativi di riferimento per lo sviluppo dei territori rurali), sul territorio piemontese si sono costituiti 15 Gruppi di Azione Locale ed alla fine del '99 il livello degli impegni sui progetti a regia GAL e sui progetti selezionati dagli stessi GAL a seguito di bandi pubblici, si attesta intorno al 100% del piano finanziario del programma.

Per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera, iniziativa comunitaria Interreg II Italia - Francia e Italia - Confederazione Elvetica, i dati di sintesi sul numero dei progetti di cooperazione approvati, sul raggiungimento degli obiettivi, sull'assegnazione dei fondi ai beneficiari finali sono:

- Italia - Francia - 125 progetti approvati, impegni contributi pubblici 100%;
- Italia - Svizzera - 80 progetti approvati, impegni contributi pubblici 100%.

Interventi per mantenimento dell'agricoltura in montagna

In attuazione del Reg. UE 950/97, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, sono stati erogati finanziamenti per un importo globale pari a L. 75,5 miliardi cui 13,2 miliardi per la concessione dell'indennità compensativa a favore degli imprenditori agricoli operanti nelle zone montane e 4 miliardi a favore di Comuni per progetti di miglioramento di pascoli montani. In particolare si ricorda l'iniziativa, già avviata nell'anno 1998 ed in fase di completamento, volta al miglioramento igienico-sanitario dei locali di raccolta del latte e di caseificazione.

Ai sensi dell'articolo 48 della legge regionale 63/78, quale cofinanziamento regionale per le attività svolte nei centri di assistenza tecnica operanti presso 37 Comunità montane piemontesi, sono stati stanziati complessivamente L. 1,5 miliardi. All'interno dei centri sono impegnati 48 tecnici che operano sulla base di programmi annuali di assistenza tecnica o gestionale ed ogni altra forma di attività divulgativa o dimostrativa atte a favorire l'introduzione nella pratica agricola delle nuove acquisizioni tecniche e scientifiche al fine di migliorare le qualità merceologiche e di ridurre i costi di produzione e di esercizio dell'azienda.

In attuazione del Reg. CE 2081/93 - ob. 5b - Misura 1.1, sono state finanziate iniziative ricomprese nelle seguenti tipologie di intervento: ripristino di strade rurali al servizio di più aziende e realizzazione di acquedotti rurali ed adeguamento e potenziamento di quelli esistenti al servizio di più aziende agricole. L'attribuzione dei contributi ai beneficiari è avvenuta a seguito dell'apertura di specifici bandi di partecipazione e sulla base di una graduatoria

regionale di merito redatta in conformità alle norme attuative approvate, destinando nel corso dell'anno 1999 risorse finanziarie per un ammontare complessivo di oltre 8,6 miliardi di lire. Le suddette iniziative hanno consentito l'avvio di circa 80 cantieri sul territorio regionale con l'obiettivo di realizzare quelle infrastrutture collettive che, in alcuni casi, risultano addirittura determinanti per il mantenimento della popolazione montana.

Interventi di manutenzione idraulico-forestale

L'attività della Regione è stata indirizzata prioritariamente alla realizzazione dei programmi di manutenzione idraulico-forestale dei corsi d'acqua montani. I programmi coinvolgono le Comunità montane quali soggetti di programmazione degli interventi e, per la maggior parte di essi, come soggetti attuatori.

Contestualmente è stato istituito con D.G.R. il Coordinamento regionale per la manutenzione alvei in territorio montano e l'approvazione degli indirizzi tecnici e procedurali in materia.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

Nel 1994 è stata approvata la legge regionale n.16 "Interventi per la protezione dei boschi dagli incendi" che riordina, innovandola profondamente, l'intera organizzazione. L'attività regionale si è da allora sviluppata in tre direzioni:

- elaborazione di strumenti di regolamentazione e pianificazione;
- predisposizione di apposite convenzioni di collaborazione con il Corpo Forestale dello Stato e le squadre del Corpo Volontari Antincendi Boschivi;
- interventi diretti su lavori selvicolturali di prevenzione e di ricostituzione dei boschi distrutti da incendio.

Nel settembre scorso è stato presentato alla Camera un disegno di legge quadro nazionale sugli incendi boschivi redatto sulla base della proposta della Regione Piemonte.

Il Settore regionale competente opera tramite:

- la progettazione e realizzazione di progetti sul Reg. CEE 3529/86 (2158/92) relativi ad interventi di prevenzione selvicolturale e di formazione del personale;
- la predisposizione ed esecuzione di appalti a livello regionale.

Negli ultimi anni sono state acquistate attrezzature per la protezione individuale, per mezzi di avvistamento e primo intervento nonché vasche mobili. Inoltre, sono stati effettuati corsi di formazione per operatori antincendi boschivi

ed è stato realizzato un sistema di monitoraggio a raggi infrarossi con 11 postazioni periferiche di rilevamento, due centrali operative ed un coordinamento regionale a tutela di oltre 70.000 ettari di territorio soggetto ad alto rischio incendi.

4.5.4 Regione Lombardia

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione Lombardia, in attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97, ha adottato la legge regionale 29 giugno 1998, n. 10 "Disposizioni per la valorizzazione, lo sviluppo e la tutela del territorio montano in attuazione della legge 97/94". I primi provvedimenti attuativi della legge regionale sono i seguenti:

- costituzione Comitato per la montagna con decreto del Presidente della Regione n. 23926 del 9 marzo 1999;
- costituzione della Consulta per la montagna con delibera di Giunta regionale n. 45409 del 1° ottobre 1999;
- riparto del Fondo regionale 1999 della montagna (L. 35 miliardi) per gli interventi speciali con delibera di Giunta regionale n. 45410 del 1° ottobre 1999;
- approvazione dei criteri e dei parametri per l'individuazione delle zone montane che presentano maggiori svantaggi naturali e socio-economici con delibera di Giunta regionale n. 47359 del 29 dicembre 1999;
- individuazione, con delibera di Giunta regionale n. 47290 del 22 dicembre 1999, delle zone con meno di 500 abitanti ricomprese nei comuni montani con più di 1.000 abitanti in applicazione dell'art. 34, comma 6 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

Interventi per il mantenimento dell'agricoltura in montagna

L'azione regionale a sostegno dei sistemi agro-zootecnico e silvo-pastorale delle aree montane, si è sviluppata nel corso di questi ultimi anni, sia attraverso l'applicazione di regolamenti e programmi comunitari che mediante un'elaborazione propria, tradottasi in normative e progetti specifici.

Con la l.r. 4 luglio 1998, n.11 "Riordino delle competenze regionali e conferimento di funzioni in materia di agricoltura", sono state delegate e trasferite alle Comunità montane le funzioni amministrative concernenti l'attuazione degli interventi in campo agricolo e forestale, valorizzando in tal modo il ruolo programmatico ed operativo di questi Enti sul territorio.

L'insieme degli interventi realizzati attraverso l'applicazione di regolamenti comunitari e norme regionali, raggiunge un importo complessivo di 47,8 miliardi di lire. In particolare, oltre all'indennità compensativa (Reg. CEE

950/97), i contributi sono stati indirizzati ai miglioramenti aziendali e delle infrastrutture (Reg. CEE 2381/93 e 950/97), al miglioramento delle produzioni di interesse locale (l.r. 11/98), allo sviluppo di una politica per la qualità ed alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari (ll.rr. 30/91 e 11/98).

Interventi per il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale

L'azione combinata degli strumenti normativi e finanziari di cui sopra ha permesso di mettere insieme un sostanzioso pacchetto di misure con le quali è stato possibile affrontare adeguatamente le diverse problematiche che investono il comparto silvo-pastorale (carenze infrastrutturali, miglioramento delle strutture di produzione e trasformazione, razionalizzazione dei processi produttivi, tutela e valorizzazione del patrimonio boschivo, ecc.).

Per la loro realizzazione, attraverso l'applicazione di regolamenti comunitari e norme regionali, sono stati stanziati un totale di 42 miliardi di lire. In particolare, con il Reg. CEE 2078/92 è stato finanziato il mantenimento dei prati e dei pascoli, mentre per gli interventi nel settore forestale (gestione, miglioramenti, viabilità, ecc.) sono stati attivati il Reg. CEE 2081/92 e le ll.rr. 30/91, 33/91 e 11/98. Infine le imprese boschive hanno beneficiato del Reg. CEE 867/90 e delle ll.rr. 80/89 e 11/98.

Interventi di manutenzione idraulico-forestale

Gli interventi di sistemazione idraulico-forestale finalizzati alla salvaguardia ed alla difesa del territorio sono stati eseguiti in applicazione della l.r. 11/98, finanziando opere per complessivi 5 miliardi di lire.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

L'organizzazione antincendio è molto complessa e gli interventi sia di prevenzione che di spegnimento sono gestiti da diverse istituzioni: Stato, Regione, Comunità montane, Province, Parchi regionali, Comuni e Protezione Civile. Lo Stato è rappresentato dal Corpo Forestale che da oltre un secolo si occupa di salvaguardia dei boschi, dell'ambiente naturale che ci circonda e anche di spegnere gli incendi boschivi.

Il Corpo Forestale partecipa con circa 400 uomini e mezzi idonei alla lotta agli incendi boschivi assicurando esperienza e competenza. La Regione Lombardia mette a disposizione soprattutto i mezzi e le risorse finanziarie: le radio per le comunicazioni, gli elicotteri (9) per spegnere, i piccoli aerei Piper (4) che perlustrano dall'alto i boschi per avvistare gli incendi, le apparecchiature automatiche (telecamere) per gli allarmi, le vasche nelle quali si raccoglie l'acqua che sarà utilizzata per lo spegnimento, le tute antincendio che vestono i volontari ed impediscono alle fiamme di provocare serie ustioni, ecc.

Le Comunità montane, le Province, i Parchi regionali, ed i Comuni organizzano le squadre antincendio formate dai Volontari (in Regione Lombardia ci sono oltre 5.000 Volontari antincendio boschivo, di cui 1.500 immediatamente reperibili, suddivisi in 250 squadre) che, quando scoppia un incendio, si mobilitano immediatamente.

La Protezione Civile fornisce aiuto durante gli incendi o, se è richiesto l'intervento, invia i mezzi aerei necessari. L'intervento delle squadre dei Volontari antincendio è comunque indispensabile. Generalmente hanno a disposizione mezzi leggeri, soffiatori, badili, fruste, tute per proteggersi dal fuoco e radio ricetrasmettenti.

I Volontari, inoltre, effettuano anche le operazioni di prevenzione contro gli incendi boschivi: pulizia del bosco, sistemazione dei torrenti, controllo del territorio. La Comunità Montana, il Parco o la Provincia di appartenenza provvedono ad assicurare i volontari contro ogni infortunio, a fornire i mezzi e le attrezzature necessarie ad effettuare le operazioni descritte e a rimborsare tutte le spese sostenute.

La Regione, inoltre, ha stipulato un accordo con Volontari "particolari": l'Associazione Nazionale Alpini. Sono vere e proprie squadre speciali che vengono chiamate in appoggio al personale quando occorre e cioè in situazioni gravi e pericolose. Sono volontari particolarmente addestrati e provvisti di mezzi speciali: piccoli serbatoi d'acqua (800 litri) autonomi (il serbatoio è provvisto di motopompe) che vengono trasportati con l'elicottero molto vicino agli incendi.

Complessivamente le risorse attivate per la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi, sulla base delle ll.rr. 11/98 e 33/72, ammontano a oltre 5,9 miliardi di lire.

Azioni esemplificative.

Si riportano di seguito alcuni esempi significativi di modalità di intervento di tipo integrato sul territorio montano.

Iniziativa comunitaria Leader II

L'applicazione in Lombardia di tale iniziativa ha portato all'approvazione e al relativo finanziamento di 4 PAL (Piani di Azione Locali) che hanno interessato le Comunità montane Valle Imagna, Valle Brembana, Valle Camonica e Oltrepo Pavese. Complessivamente è stata coinvolta una popolazione di oltre 122.000 abitanti e sono stati previsti investimenti per circa 18,3 miliardi di Euro, di cui 12,2 miliardi di contributi pubblici.

Programma Interreg II per lo sviluppo per la cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera

L'applicazione di questo programma comunitario, per quanto di competenza della D.G. Agricoltura, ha determinato il finanziamento di 18 progetti, di cui 8 per la valorizzazione dei prodotti agricoli, 7 per il miglioramento delle aree agro-forestali e 3 per la valorizzazione della pesca nei laghi subalpini, con un impegno finanziario complessivo di L. 7,5 miliardi.

Progetto Integrato Lario

Questo progetto rappresenta un modello di azione di tipo integrato in un ambito territoriale sovraprovinciale, assumendo come riferimento la modalità di intervento realizzata attraverso l'iniziativa comunitaria Interreg II. L'area interessata comprende le province di Como e Lecco e, all'interno di queste, le Comunità montane del Triangolo Lariano, Lario Intelvese, Alpi Lepontine, Lario Orientale e Valsassina-Valvarrone.

L'obiettivo è quello di una riqualificazione ambientale e di una valorizzazione socio-economica dell'area in questione, da perseguire attraverso la realizzazione di un programma organico e coordinato di interventi in campo agro-forestale, faunistico e turistico-ricreativo. In particolare sono previsti, soprattutto nelle aree più sensibili dal punto di vista ambientale, lavori di miglioramento forestale, di manutenzione e riqualificazione di strutture e infrastrutture al servizio dell'agricoltura nell'intento di favorire la permanenza dell'uomo sul territorio. Verranno inoltre creati dei percorsi attrezzati per scopi turistico-ricreativi.

Il Progetto Integrato Lario prevede un investimento complessivo di L. 7,7 miliardi. Attualmente è in corso di attuazione il primo lotto di lavori per un importo di circa L. 3 miliardi suddiviso tra i diversi soggetti interessati tra i quali un ruolo importante è svolto dall'Azienda Regionale delle Foreste. La seconda ed ultima fase del progetto, che dovrebbe concludersi entro il 30 giugno 2002, prevede un impegno finanziario a carico della Regione di quasi L. 2,4 miliardi a fronte di un investimento di L. 4,7 miliardi.

4.5.5 Regione Liguria

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

In Liguria l'applicazione della legge 97/94 è avvenuta con la legge regionale 13 agosto 1997 n. 33 (B.U.R.L. n.15 del 3.9.1997 - parte I^a), modificata con legge regionale del 27 dicembre 1999 n. 46 (B.U.R.L. n.1 del 12.1.2000 - parte I^a), come richiesto dalla Commissione UE a seguito della notifica per il relativo visto di compatibilità ai sensi dell'art.87 e 88 del Trattato istitutivo.

Nel corso dell'anno 1999 quasi tutte le Comunità montane (15 su un totale di 19) hanno provveduto ad adottare i nuovi Piani pluriennali di sviluppo

socio-economico, di durata quadriennale, previsti dalla legge regionale 19 aprile 1996 n.20 e ad adottare contestualmente il Programma Annuale Operativo (PAO) relativo all'anno 1998 ed in alcuni casi anche per l'anno 1999. L'iter procedurale prevede che il Piano pluriennale sia sottoposto all'approvazione da parte dell'Amministrazione provinciale competente per territorio che deve altresì attestare la coerenza del Programma annuale con il piano da cui ne discende. La Regione, pertanto, ha provveduto alla liquidazione delle somme già impegnate per gli anni 1998 e 1999 a favore delle sole Comunità montane in regola con la programmazione suddetta:

Nel corso dell'anno 1999 si è proceduto inoltre ad una revisione della l.r. 19 aprile 1996 n. 20 inserendo 8 nuovi Comuni in tre Comunità montane, mentre l'iter legislativo di revisione della citata l.r. n. 20/1999 si è concluso con la promulgazione della l.r. 7 gennaio 2000 n.1 "Nuove rideterminazioni delle Comunità montane".

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

Il Fondo regionale per la montagna, istituito dall'art.3 della l.r. n.33, prevede nel bilancio di previsione per l'anno 2000 la conferma dello stanziamento della somma di L. 3 miliardi; tale somma va ad aggiungersi a quanto previsto dal Fondo statale pari a quasi L. 4,5 miliardi. Si fa presente che il Fondo statale, per ragioni di contabilità viene inserito nel bilancio regionale di previsione successivo a quello di riferimento.

Interventi per il mantenimento dei servizi in montagna

Le principali iniziative intraprese dalle Comunità montane riguardano principalmente:

- servizio di trasporto alunni della scuola dell'obbligo, effettuato sia direttamente sia attraverso la partecipazione contributiva ai singoli Comuni che erogano il servizio;
- servizi bibliotecari itineranti: in molti casi le ridotte dimensioni dei Comuni, non consentono il mantenimento e l'aggiornamento di una biblioteca, pertanto il servizio viene effettuato facendo circolare a cadenze prestabilite un autofurgone appositamente attrezzato;
- mantenimento degli uffici postali: sono stati presi accordi con la direzione regionale della Poste Italiane S.p.A. al fine di ridurre al minimo i disagi derivanti dalla riorganizzazione degli uffici a "bassa redditività" ottenendo in luogo della chiusura, l'apertura a giorni alterni, la riduzione di orario di apertura al pubblico o il c.d. "operatore polivalente";
- attraverso opportune intese tra la Regione Liguria e la Poste Italiane S.p.A. si sta inoltre verificando la possibilità di concordare un programma di interventi finalizzato ad implementare le sinergie

informatiche atte a fornire agli abitanti delle zone montane servizi di pubblica utilità al fine di addivenire, in alcune realtà, ad una riapertura ad orario pieno degli uffici.

Interventi per il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 3 del 10 febbraio 1999 è stata pubblicata la legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 "Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico". La nuova "legge forestale", che sostituisce la precedente l.r. n. 22/1984, si pone le seguenti finalità:

- concorrere al miglioramento delle condizioni di vita e di sicurezza delle zone montane e delle aree urbanizzate;
- sostenere ed incrementare le funzioni produttive del patrimonio agro-silvo-pastorale esistente e la razionale gestione dello stesso;
- conseguire il recupero alla forestazione di terreni nudi, cespugliati o comunque abbandonati e non più utilizzabili per altre produzioni agricole o zootecniche;
- concorrere alla fruibilità, alla tutela dell'ambiente ed alla difesa idrogeologica del territorio.

Per il perseguimento di tali scopi la norma prevede interventi di conservazione, miglioramento e sviluppo del patrimonio silvo-pastorale nonché interventi di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria.

A corollario delle attività anzidette è prevista un'attività di programmazione regionale che, partendo dalle basi conoscitive già esistenti relative ai diversi ambiti territoriali che in vari modi si intersecano con la realtà forestale, individui gli obiettivi da conseguire e le azioni prioritarie relative al miglioramento del patrimonio silvo-pastorale pubblico e privato, tenendo, altresì, conto degli obiettivi di tutela dell'ambiente, sviluppo economico delle popolazioni interessate e difesa del suolo.

E' stato inoltre emanato il Regolamento regionale 29 giugno 1999, n. 1 "Regolamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale", pubblicato sul B.U.R.L. n. 11 del 21 luglio 1999. Tale Regolamento, in attuazione di quanto previsto dalla l.r. n. 4/99, disciplina le prescrizioni di massima e le norme di polizia forestale con lo scopo di fornire chiare indicazioni comportamentali all'interno del bosco e nei terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici.

Nel corso dell'anno 1999 sono stati avviati, grazie al proseguimento di utilizzo dei fondi di cui all'obiettivo 5b, 19 interventi di miglioramento già previsti nei Piani di assestamento e utilizzazione del patrimonio silvo-pastorale di diversi Comuni, per una spesa totale di poco inferiore ai 3,3 miliardi di lire.

Tramite i finanziamenti previsti dal Reg. CEE 2080/92 sono stati realizzati, da beneficiari privati, interventi di imboschimento di superfici agricole, miglioramento boschivo, adeguamento e costruzione di strade forestali e realizzazione di strutture antincendio per un importo complessivo di 2,4 miliardi di lire.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

Attività legislativa

La Regione Liguria ha provveduto ad organizzare in maniera più organica ed efficiente la struttura operativa preposta alla prevenzione ed alla lotta agli incendi boschivi, attraverso la l.r. 28 gennaio 1997 n. 6 "Organizzazione della struttura operativa di intervento per la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi".

Con la l.r. 6/97 sono stati specificati in maniera più puntuale i ruoli e le competenze dei soggetti coinvolti nella lotta agli incendi boschivi (Regione, Province, Comuni, Enti delegati e Corpo Forestale dello Stato), ed è stata data maggiore importanza al volontariato antincendio boschivo anche attraverso il riconoscimento di specifici contributi per l'attività svolta.

In particolare la l.r. 6/97 dispone che le Comunità montane ed i Consorzi dei Comuni provvedano ad attuare sul proprio territorio gli interventi volti alla prevenzione degli incendi boschivi con i fondi annualmente messi a disposizione dalle Regioni. Ai Comuni attribuisce invece la competenza di organizzare le unità di intervento comunali per gli interventi di spegnimento degli incendi. I Comuni hanno però la possibilità di delegare tale competenza alle Comunità montane o ai Consorzi dei Comuni, o possono assolvere a tale adempimento tramite convenzioni con le organizzazioni di volontariato.

Il coordinamento del servizio regionale di prevenzione e lotta agli incendi boschivi è affidato al Corpo Forestale dello Stato, mentre la Regione svolge funzioni di programmazione, organizzazione e coordinamento generale delle attività volte alla prevenzione e lotta agli incendi boschivi, in armonia con la pianificazione nazionale in materia.

Il Piano regionale per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo

La Giunta regionale con deliberazione n. 2004 del 31 agosto 1998 ha provveduto ad effettuare l'aggiornamento del Piano regionale per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo (periodo 1998-2002):

Il Piano contiene, tra l'altro, una dettagliata analisi dei dati relativi agli incendi boschivi registrati negli ultimi 10 anni, l'elaborazione dei quali ha determinato, per ogni comune della regione, l'indice di rischio di incendio. In base a tali indici di rischio comunali sono state individuate, a livello regionale, tre

diverse aree geografiche alle quali sono state attribuite le definizioni di alto, medio e basso rischio. Tale classificazione consente quindi di razionalizzare la distribuzione delle risorse e le iniziative da intraprendere per contenere il fenomeno degli incendi boschivi.

Il Piano indica, inoltre, il programma degli interventi della Regione Liguria volti al contenimento degli incendi boschivi il quale prevede, per il quinquennio di validità, investimenti per un importo totale di lire 76,3 miliardi. Nel periodo 1995-1999 per la realizzazione di quanto previsto dal Piano sopra indicato, la Giunta regionale ha provveduto ad attuare investimenti per un totale di 19 miliardi di lire.

4.5.6 Regione Friuli Venezia Giulia

Assetto istituzionale delle competenze.

A livello di indirizzo politico, si segnala l'attribuzione ad un Assessore regionale di una specifica delega a trattare gli affari relativi allo sviluppo della montagna. Invece, a livello di articolazione organizzativa dell'Amministrazione regionale, opera una struttura amministrativa specifica per l'azione indirizzata allo sviluppo sociale ed economico dei territori montani, il Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna, con sede in Udine.

Per le politiche settoriali che, comunque, interessano anche la montagna, agiscono le altre strutture dell'Amministrazione regionale. In considerazione delle loro competenze, appare rilevante per la montagna l'attività svolta dalle seguenti strutture amministrative:

- *Direzione regionale per le autonomie locali*, con sede in Udine: consulenza e controlli sugli atti degli Enti locali; trasferimenti correnti agli Enti locali, comprese le Comunità montane;
- *Direzione regionale delle foreste*, con sede in Udine: indirizzo amministrativo e interventi in materia di protezione e valorizzazione del patrimonio forestale e agro-silvo-pastorale; interventi in materia di realizzazione e manutenzione di opere idraulico-forestali; interventi in materia di prevenzione e spegnimento degli incendi boschivi; vigilanza ambientale attraverso il Corpo Forestale Regionale. La Direzione regionale delle foreste, inoltre, è articolata territorialmente in Ispettorati ripartimentali (cinque; uno in ogni capoluogo di provincia e uno a Tolmezzo) e Stazioni forestali. Direzione, Ispettorati e Stazioni sono anche articolazioni organizzative del Corpo Forestale Regionale, del cui personale si avvale la Direzione regionale delle foreste, soprattutto a livello periferico;
- *Direzione regionale dell'ambiente*: pianificazione ed interventi in materia di conservazione e protezione del suolo, realizzazione e manutenzione delle opere di sistemazione idraulica ed idrogeologica;

- *Direzione regionale della protezione civile*, con sede a Trieste: interventi in materia di riassetto idrogeologico, in connessione a calamità naturali e situazioni di rischio; coordinamento degli interventi di spegnimento degli incendi boschivi tramite la Sala operativa regionale di Palmanova;
- *Azienda dei parchi e delle foreste regionali*, con sede in Udine: indirizzo amministrativo ed interventi in materia di parchi e riserve naturali; protezione dell'ambiente naturale; gestione delle proprietà forestali della Regione.

La Regione ha costituito, inoltre, una società per azioni con compiti di sviluppo delle attività economiche in territorio montano, l'Agenzia per lo sviluppo della montagna S.p.A. (AGEMONT S.p.A.) con sede a Tolmezzo (legge regionale 31 ottobre 1987, n. 36 e successive modificazioni ed integrazioni).

Scopo di AGEMONT S.p.A.: ricerca e progettazione per nuove iniziative, promozione dell'imprenditorialità locale e attrazione di imprenditorialità esterna; organizzazione e gestione di attività formative e di aggiornamento professionale; assistenza tecnica a favore delle imprese che si insediano nei territori montani; realizzazione e sviluppo di "Centri di innovazione"; prestazione di garanzie patrimoniali (fideiussioni) a fronte di operazioni di finanziamento a medio termine effettuate da istituti di credito in relazione a iniziative imprenditoriali; prestazione di garanzie patrimoniali (fideiussioni) a fronte di operazioni di finanziamento effettuate da istituti di credito in relazione a interventi espropriativi ed acquisizione di terreni da parte dei Comuni per lo sviluppo delle attività produttive.

Comunità montane

Il territorio montano della Regione è suddiviso in dieci zone omogenee, in relazione alle quali sono state istituite dieci Comunità montane (disciplina generale dell'ordinamento e dell'attività delle Comunità montane, in attuazione della legge 1102/71: legge regionale 4 maggio 1973, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni; delimitazione delle zone omogenee e costituzione delle Comunità montane: decreti del Presidente della Giunta Regionale).

Oltre alle funzioni derivanti dalle norme nazionali, specificate a livello regionale con la citata legge regionale 29/73, le Comunità montane svolgono le funzioni attribuite o delegate dalla Regione nel contesto di un provvedimento generale di decentramento di funzioni regionali agli Enti locali (legge regionale 9 marzo 1988, n. 10, e successive modificazioni ed integrazioni). In particolare, si tratta degli interventi diretti alla promozione e lo sviluppo del turismo alpino (rifugi, bivacchi e sentieri), quelli per la conservazione e l'incremento del patrimonio silvo-pastorale e in materia di viabilità forestale. Le Comunità montane, inoltre, svolgono le attività delegate dai Comuni (tra i servizi delegati, si ricordano la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani).

L'esame, l'approvazione ed il finanziamento degli strumenti programmatori delle Comunità montane, previsti dalla legge 1102/73 (Piani pluriennali di sviluppo e relativi programmi-stralcio), sono di competenza della Regione.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della legge 94/97, oltre all'attivazione del Fondo regionale per la montagna di cui si dirà oltre, è stato dato seguito a due articoli:

- *art. 3. (organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali)*

Con legge regionale 5 gennaio 1996, n. 3, si è inteso dare riconoscimento di "personalità giuridica di diritto privato alle associazioni e ai consorzi di comunione familiari montane o ad organizzazioni di similare natura, denominate Vicinia o Vicinanza consorziale o Consorzio vicinale od altrimenti identificate e di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 [...]". La personalità giuridica è riconosciuta e concessa, ad istanza dell'associazione, con decreto del Presidente della Giunta regionale;

- *art. 16 (agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali)*

Con decreto del Presidente della Giunta regionale 18 aprile 1996, n. 0141/Pres., si è provveduto ad individuare i comuni e i centri abitati di cui all'art. 16 della legge 94/94.

Risorse attivate: il fondo regionale per la montagna

Le risorse finanziarie (i dati del bilancio regionale)

Si evidenziano di seguito gli stanziamenti del bilancio regionale dell'anno 1999 che appaiono più significativi per le questioni collegate allo sviluppo dei territori montani, in quanto sono relativi ad interventi specificatamente indirizzati verso il territorio montano. Si trascura, invece, di considerare la parte che ricade nelle zone montane di stanziamenti per interventi settoriali, non caratterizzati per la loro destinazione territoriale.

I dati sono quelli degli aggregati finanziari del Piano regionale di sviluppo 1999-2001 (Bollettino Ufficiale della Regione del 10 febbraio 1999, supplemento ordinario n. 3).

- *Assegnazioni e finanziamenti agli Enti locali (programma 1.3 del Piano regionale di sviluppo)*

Finanziamento straordinario di 1,5 miliardi alla Comunità Montana del Carso per interventi finalizzati alla salvaguardia del patrimonio boschivo e

ambientale, al sostegno delle attività produttive minori e alla promozione di attività culturali.

- Attività delle Comunità montane (programma 2.1 del Piano regionale di sviluppo)

Lo stanziamento complessivo di 6,6 miliardi di lire è stato così ripartito:

- finanziamento straordinario per le spese correnti delle Comunità montane, anno 1999;
- oneri per il mantenimento delle cabine telefoniche stradali in località e frazioni disagiate;
- finanziamento "una tantum" alle Comunità montane per lavori di manutenzione straordinaria della viabilità forestale.

- Promozione economica e turistica e sviluppo dei servizi nelle aree montane (programma 2.2 del Piano regionale di sviluppo)

I finanziamenti ammontano a 22,9 miliardi di lire e hanno riguardato:

- interventi nel settore agricolo (indennità compensativa, incentivi alle aziende agricole, servizi di comune interesse, impianti di raccolta e trasformazione dei prodotti);
- finanziamenti per aree attrezzate e infrastrutture per l'industria;
- partecipazione regionale al capitale sociale di Promotur (società per lo sviluppo delle piste, degli impianti da sci e delle stazioni turistiche invernali);
- contributi per strutture ricettive e infrastrutture turistiche;
- promozione per la candidatura di Tarvisio per le olimpiadi invernali del 2006;
- contributo a AGEMONT S.p.A.;
- contributo a favore degli albergatori delle Provincie di Udine Pordenone;
- sostegno alle attività economiche delle aree del Gemonese e del Ferro-Val Canale;
- convenzione con Poste Italiane S.p.A.

- Sviluppo e protezione dell'ambiente forestale (programma 7.1 del Piano regionale di sviluppo)

Sono stati stanziati 4,8 miliardi di lire per la realizzazione dei seguenti interventi:

- spese dirette per interventi di tutela e miglioramento del patrimonio forestale (vivaistica e fitopatologia forestale; manutenzione di specie arboree in zone di pregio naturalistico; segnaletica; ricostruzione del patrimonio distrutto dagli incendi);
- contributi a favore di consorzi boschivi (Consorzio Boschi Carnici) e dei consorzi di comunioni familiari montane;
- realizzazione del progetto "Filiera del legno - Osservatorio del legno";
- spese dirette per l'attuazione del Piano regionale di difesa del patrimonio forestale dagli incendi;

- completamento degli interventi di viabilità forestale in provincia di Udine e Pordenone (programmi FIO);
- programma di protezione delle foreste dagli incendi (Regg. CE 2158/92 e 308/97).

- Parchi e riserve naturali (programma 7.2 del Piano regionale di sviluppo)

Lo stanziamento di 6,1 miliardi di lire è stato così destinato:

- contributi agli Enti gestori dei parchi naturali regionali per le spese di funzionamento e il conseguimento dei fini istituzionali;
- spese per accordi di programma con i Comuni interessati dai parchi regionali per l'esecuzione di interventi di manutenzione e cura del territorio esterno ai parchi stessi.

- Opere di sistemazione idraulico-forestale (programma 7.3 del Piano regionale di sviluppo)

Sono state finanziate opere per 16,5 miliardi di lire, riguardanti:

- Spese per la realizzazione, da parte della Regione e di Enti concessionari, di opere di difesa dalle valanghe e di opere pubbliche di bonifica montana.
- Spese dirette della Regione per investimenti di manutenzione.
- Spese per l'attuazione del catasto delle opere di sistemazione idraulico-forestale.
- Spese dirette della Regione per l'attuazione del servizio di rilevazione neve e valanghe, per la dotazione di strumenti cartografici relativi al catasto delle valanghe e contributi ai Comuni per iniziative complementari al servizio di prevenzione.
- Spese per l'esecuzione di lavori di pronto intervento.

- Attività sportive e ricreative (programma 17.2 del Piano regionale di sviluppo)

Gli interventi sono stati di 750 milioni di lire e hanno riguardato la promozione di pubblicazioni e iniziative nel campo della speleologia e contributi per la realizzazione del programma regionale delle iniziative del Club Alpino Italiano.

- Cooperazione transfrontaliera (programma 28.4 del Piano regionale di sviluppo)

In questo settore sono stati attivati stanziamenti per 3 miliardi di lire nell'ambito del programma Interreg II Italia - Austria. I progetti hanno riguardato interventi di valorizzazione del patrimonio storico-culturale e delle risorse turistiche, di tutela ambientale, di sviluppo della formazione e dell'assistenza tecnica e per la creazione di condizioni favorevoli alle piccole e medie imprese.

Fondo regionale per lo sviluppo della montagna (programma 2.1 del Piano regionale di sviluppo)

Il Fondo regionale per lo sviluppo della montagna è stato istituito con l'art. 4 della legge regionale 8 aprile 1997, n. 10, modificato ed integrato dall'art. 13 della legge regionale 12 febbraio 1998, n. 3, dall'art. 10 della legge regionale 13 settembre 1999, n. 25, e dall'art. 6, commi 208-211, della legge regionale 22 febbraio 2000, n. 2.

Questo Fondo è alimentato, oltre che dalle risorse del Fondo nazionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 97/94 (per l'ammontare di 20 miliardi di lire), anche da risorse regionali e da risorse statali e comunitarie assegnate alla Regione per finalità compatibili con quelle dello stesso Fondo.

Dal punto di vista contabile, il Fondo è caratterizzato dalla "gestione fuori bilancio", ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. Si segnala, sempre dal punto di vista contabile, che il regolamento di gestione del Fondo, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 9 aprile 1998, n. 0120/Pres., prevede che il Fondo sia alimentato, oltre che con trasferimenti dal bilancio regionale, anche con gli interessi maturati sulle giacenze di cassa dell'apposito conto di tesoreria.

Finalità del Fondo sono:

- progetti a carattere sia settoriale, sia intersettoriale, integrati ai fini dello sviluppo di un'area geografica o ai fini di uno sviluppo tematico, ivi compresi gli aiuti finanziari alle imprese, entro i limiti delle norme comunitarie;
- programmi e progetti finanziati dall'Unione Europea o dallo Stato, aventi le finalità dei progetti di cui alla lettera a), alla cui realizzazione la Regione partecipa come soggetto cofinanziatore o come soggetto incaricato della gestione delle risorse finanziarie comunitarie e statali;
- iniziative mirate alla riduzione dei costi dei combustibili utilizzati per il riscaldamento domestico;
- aiuti alle imprese commerciali, ivi compresi i pubblici esercizi, finalizzati alla riduzione dei maggiori costi dovuti allo svantaggio localizzativo, nei limiti del regime d'aiuto "de minimis" definito dalle norme comunitarie;
- interventi speciali per la montagna di cui al comma 4 dell'art. 1 della legge 97/94, da sostenersi con le risorse trasferite alla Regione dallo Stato ai sensi dell'art. 2 della legge 97/94.

L'impiego delle risorse del Fondo è definito dalla Giunta regionale, attraverso uno specifico atto di indirizzo programmatico, sentite la Commissione regionale per lo sviluppo dei territori montani (composta, quest'ultima, dal Presidente della Giunta regionale, dagli Assessori regionali delegati al bilancio, alla programmazione e allo sviluppo della montagna, e dai presidenti delle Comunità montane) e le parti sociali.

Per la finalità di cui alla lettera c), la l.r. 3/98 prescriveva che: 1) il contributo, concedibile nella misura massima del 30% delle spese sostenute, non

superasse l'importo di 1 milione di lire "per anno e per nucleo familiare"; 2) le risorse del Fondo fossero utilizzate nel limite massimo annuo del 30% della loro consistenza. Attualmente, a seguito dell'entrata in vigore della l.r. 25/99, l'Amministrazione regionale dovrebbe assumere direttamente una parte dei costi sostenuti dalle famiglie per il riscaldamento mediante stipula di convenzioni con esercizi di vendita e fornitori. Tuttavia, poiché l'applicazione della legge regionale incontra ostacoli insormontabili, è all'esame un intervento legislativo tendente a ripristinare il contributo alle famiglie.

Il programma di impiego delle risorse disponibili nell'anno 1999 (52,5 miliardi di lire) ha riguardato:

- progetti plurisetoriali, con priorità per i progetti presentati dalle Comunità montane, previa concertazione con le parti sociali in sede locale;
- progetti plurisetoriali definiti e gestiti ai sensi dell'iniziativa comunitaria Leader II, riguardanti le aree Leader rimaste prive della possibilità di realizzare piani di azione locale;
- contributi ai piccoli esercizi commerciali delle zone montane per investimenti aziendali;
- contributi ai proprietari, pubblici e privati, di boschi per l'applicazione di tecniche innovative di utilizzazione boschiva e per lo sfruttamento dei prodotti di scarto dell'attività forestale;
- realizzazione di un "modello" sperimentale di malga, per la valorizzazione del patrimonio malghivo della montagna friulana;
- contributo alle imprese commerciali su costi d'esercizio, differenziato per fasce territoriali di svantaggio e contenuto nel limite del regime di aiuti "de minimis";
- contributo alle famiglie per le spese di riscaldamento domestico.

Interventi per il mantenimento dei servizi in montagna

Negli ultimi anni la Regione ha definito, prima con la SIP, poi con la Telecom Italia S.p.A., un programma per il mantenimento nelle località montane delle cabine telefoniche il cui costo d'esercizio non era compensato dal traffico telefonico e che, perciò, l'azienda telefonica voleva smantellare. Il programma consiste nella individuazione delle cabine telefoniche e nella copertura da parte della Regione dei costi eccedenti i ricavi.

In tal modo, si è inteso assicurare la possibilità, da parte della popolazione e dei visitatori (turisti, escursionisti), di usufruire di un servizio importante che, a causa della situazione ambientale, rischiava di sparire da alcune località montane. Tuttavia, alla luce dei mutamenti tecnici ed economici che negli ultimi anni hanno trasformato il sistema delle telecomunicazioni, in particolare per la diffusione della telefonia mobile, si ritiene di non dovere proseguire dopo il 2000 con l'intervento descritto.

Inoltre, per quanto riguarda l'impiego della telefonia per l'assistenza alla popolazione montana, l'Amministrazione regionale ha aderito al progetto internazionale MO.RE. (Mobile Rescue Phone), finanziato dall'Unione Europea, per la sperimentazione di un apparecchio mobile (G.S.M. integrato con il sistema di rilevazione satellitare G.P.S.) che, collegato a un centro d'ascolto, permetta alle persone anziane di richiedere soccorso e assistenza in caso di necessità, e di essere contattate da parte degli operatori del centro.

La Regione ha stipulato con Poste Italiane S.p.A. una convenzione per offrire alla popolazione ed agli Enti locali montani la possibilità di avvalersi dell'azienda postale per l'erogazione di servizi in quattro settori:

- sanitario: recapito a domicilio della documentazione clinica, dei referti clinici diagnostici e di radiologia;
- turistico: recapito a domicilio di materiale informativo e promozionale, notiziari, calendari di manifestazioni, ecc.;
- servizi comunali: notifiche, distribuzione di circolari comunali, avvisi, ecc.;
- servizi alle PMI: recapito di questionari, bandi, indagini statistiche e di mercato.

La convenzione nasce a seguito dell'intenzione dell'azienda postale di ridurre la sua presenza in diversi comuni montani, a causa della non economicità della gestione dei locali uffici postali e con essa, perciò, si offre a Poste Italiane S.p.A. la possibilità di svolgere, attraverso gli uffici postali "deficitari", una maggiore attività che consenta alla popolazione ed agli Enti locali di usufruire di servizi che riducano i disagi dell'abitare in montagna ed i costi.

Sempre nel quadro delle azioni finalizzate al mantenimento nelle località montane di essenziali servizi pubblici e privati, si sta attuando nella Regione un progetto di natura sperimentale e dimostrativa che coinvolge Poste Italiane S.p.A., consistente nell'utilizzo di alcuni uffici postali periferici per creare centri di servizi "sotto lo stesso tetto". In particolare, la rete telematica di Poste Italiane dovrebbe consentire a cittadini, imprenditori e studenti di usufruire di diversi "servizi di prossimità" (ad esempio: certificazioni anagrafiche, visure catastali, certificazioni della Camera di commercio, banche dati, ecc.) e permettere la sperimentazione di un'attività di formazione di tipo informatico a favore delle scuole e del telelavoro. Il progetto è realizzato nel quadro della Misura C1 dell'azione pilota congiunta "Spazio Alpino" (art. 10 FESR), che vede coinvolte altre Regioni italiane ed Amministrazioni tedesche ed austriache.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

L'organizzazione regionale per la prevenzione e la repressione degli incendi boschivi è definita dal Piano regionale di difesa del patrimonio forestale dagli incendi, il quale, in base alla legge regionale 18 febbraio 1977, n. 8, e successive modificazioni ed integrazioni, viene redatto ogni tre anni ed approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale. L'ultimo Piano triennale è

quello relativo al periodo 1997-1999 (Bollettino Ufficiale della Regione del 7 luglio 1998, supplemento ordinario n. 3); e le disposizioni da esso recate sono quelle attualmente vigenti.

Sono previsti tre diversi livelli operativi, affidati a strutture diverse:

- Direzione regionale della protezione civile: coordinamento generale; noleggio dei mezzi aerèi; acquisto dei mezzi di trasporto per le squadre volontarie comunali e loro consegna ai Comuni; corresponsione di indennità di rischio ai dipendenti regionali e ai volontari e stipula di assicurazioni; formazione ed esercitazioni; concessione di finanziamenti ai Comuni; "numero verde" per le segnalazioni di incendi; attivazione dell'intervento. La Direzione si avvale della Sala operativa regionale;
- Direzione regionale delle foreste (Servizio del Corpo Forestale Regionale, Ispettorati ripartimentali delle foreste, Stazioni forestali): coordinamento specifico delle attività di prevenzione e spegnimento degli incendi; intervento e coordinamento sul fronte dell'incendio; vigilanza; statistica e programmazione; propaganda e informazione (sensibilizzazione dell'opinione pubblica); acquisto di strumentazioni, attrezzature e mezzi; approntamento delle strutture operative; addestramento e formazione;
- Squadre volontarie comunali e Associazioni volontarie antincendi boschivi: spegnimento. L'Amministrazione regionale provvede all'istruzione e alla dotazione dei mezzi.

Azioni esemplificative.

L'area montana è interessata dall'iniziativa comunitaria Leader II, la quale appare senz'altro significativa per le novità che porta nell'intervento pubblico indirizzato allo sviluppo territoriale, tanto sul piano del metodo (ruolo dei Gruppi di Azione Locale), quanto su quello dei contenuti (Piano di Azione Locale). Tuttavia, l'iniziativa è ancora in corso e non appare possibile, in base agli elementi di conoscenza disponibili, tracciare un disegno sufficientemente definito delle esperienze fatte, delle realizzazioni. Perciò, si ritiene che sia prematuro presentare le azioni di Leader II.

Si ricorda, riprendendo quanto accennato in precedenza, che la Regione ha voluto dare amplificazione all'iniziativa Leader II finanziando, con le risorse del Fondo regionale per lo sviluppo della montagna, tre Piani di Azione Locale, redatti e gestiti secondo le regole di Leader II e nel rispetto del programma Leader II regionale, i quali si affiancano, per così dire, e si aggiungono ai tre Piani finanziati nel quadro dell'iniziativa comunitaria.

Per quanto riguarda l'intervento a favore della montagna, senz'altro è significativa l'azione che viene condotta con il Fondo regionale per lo sviluppo della montagna. Per una descrizione del Fondo (finalità, modalità di gestione, risorse), si rinvia a quanto descritto in precedenza. In questa sede interessa porre in evidenza:

- la flessibilità del Fondo, che si basa su una programmazione "delegificata", affidata alla Giunta regionale;
- la logica dell'integrazione che presiede alla programmazione del Fondo (il Fondo nasce come strumento di integrazione delle politiche settoriali della Regione e delle iniziative dei soggetti pubblici diversi dalla Regione);
- il coinvolgimento, nella programmazione, degli Enti montani e delle parti sociali;
- il recupero al Fondo stesso delle economie di spesa e l'acquisizione al Fondo degli interessi sulla giacenza di cassa, grazie alla gestione fuori bilancio.

4.5.7 Regione Emilia-Romagna

Assetto istituzionale delle competenze

Nell'ambito del più vasto quadro di competenze individuato dalla legislazione statale, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto ad individuare le funzioni conferite alle Comunità montane attraverso la l.r. 22/97, attuativa della legge 97/94. In tale sede si prevede quindi che le funzioni relative ai settori dell'agricoltura, della forestazione e della difesa del suolo siano di norma attribuite o delegate alle Comunità montane. Ulteriori funzioni di un ambito provinciale possono essere delegate in considerazione di particolari opportunità derivanti da specifiche condizioni e realtà delle zone montane e dei rapporti istituzionali nell'ambito provinciale stesso. Possono essere inoltre subdelegate alle Comunità montane funzioni esercitate per delega dalle Province.

In particolare, per il settore agricoltura la l.r. 15/97 attribuisce alle Comunità montane tutte le funzioni amministrative rientranti nella sfera di competenza regionale sulla base della normativa comunitaria, statale e regionale. Invece, per il settore protezione civile, la l.r. 45/95 prevede il concorso delle Comunità montane alla realizzazione delle attività di protezione civile di competenza della Regione attraverso lo svolgimento di diversi compiti. Le Comunità montane inoltre, in accordo con i Comuni interessati e sentita la Provincia territorialmente competente, predispongono Piani intercomunali di protezione civile, possono dotarsi di una struttura di protezione civile e stipulare apposite convenzioni con Enti ed organismi pubblici.

Con la legge 3/99, recante "Riforma del sistema regionale e locale", in materia di territorio, ambiente e infrastrutture sono delegate le funzioni relative alla tutela dei castagneti ed al controllo delle fabbriche per la produzione del tannino dal legno di castagno, al rilascio del parere per l'abbattimento delle alberature stradali, e le funzioni relative al vincolo idrogeologico. Inoltre lo spegnimento degli incendi boschivi è una funzione delegata alle Province che possono esercitarla d'intesa con la Comunità montana. In materia di Polizia Aniministrativa Regionale e Locale, si attribuisce alle Province, Comunità montane e ai Comuni singoli o associati, in cui sia operante un Corpo o servizio di

polizia locale, la competenza a definirne con regolamento l'organizzazione, l'attività e le funzioni.

E' opportuno, infine, evidenziare che, a seguito del recente intervento di riforma da parte del legislatore statale (legge 265/99), il tema delle Comunità montane dovrà essere oggetto di ulteriore revisione anche da parte della legge regionale. Infatti, stanti le tradizionali funzioni di conservazione e valorizzazione delle zone montane, le Comunità montane assumono un ruolo fondamentale quali strumenti preferenziali per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione Emilia-Romagna, con l'approvazione della propria legge regionale 19 luglio 1997, n. 22 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna", che costituisce testo unico in materia, ha provveduto a recepire le norme della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Rispetto a tale legge, la norma regionale ha ricercato una maggiore e opportuna compatibilità tra le funzioni assegnate alle Comunità montane e quelle previste dalla legge n. 183/89 e ancora con quelle previste dalla legge n. 142/90.

Aspetto qualificante della l.r. n. 22/97, che orienta la 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, piano 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 previste anche e soprattutto 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 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 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.

RISORSE ATTIVATE E FONDO REGIONALE PER LA MONTAGNA

Spese per investimenti

Per quanto riguarda gli adempimenti regionali della legge n. 97/94 relativamente all'istituzione dei Fondi per la montagna, si specifica che:

- la legge regionale n. 22/97, artt. 45 e 47, ha istituito rispettivamente il "Fondo per gli interventi speciali per la montagna" ed il "Fondo regionale per la montagna". Il primo è finanziato con l'ottanta per cento delle risorse provenienti dal Fondo nazionale per la montagna ed 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 articoli 45 e 47 indicano i criteri di utilizzazione dei due fondi;
- la legge regionale n. 22/97, art. 46, ha, altresì, istituito il "Fondo per la concessione di contributi per piccole opere ad 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. Il Fondo è finanziato con il venti per cento delle risorse provenienti dal Fondo nazionale per la montagna. Le modalità e i criteri del suo utilizzo sono fissate con lo stesso articolo 46;

Ai fini dell'attuazione degli articoli 45, 46 e 47 sopra indicati, la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha approvato una specifica deliberazione (n. 1839 del 14 ottobre 1997) recante apposite modalità di erogazione, rendicontazione, revoca dei finanziamenti recati dai fondi.

A partire dal 1997, anno di approvazione della citata legge regionale n. 22, sono state attivate risorse pari a 3,5 miliardi di lire annui, a titolo del Fondo regionale per la montagna. Tali risorse sono state ripartite tra le Comunità montane, unitamente all'ottanta per cento delle risorse provenienti dal Fondo nazionale per la montagna, per la realizzazione del Piano pluriennale di sviluppo socio-economico 1998-2000 delle Comunità montane e dei relativi Programmi Annuali Operativi. Il riparto a favore delle Comunità montane è stato effettuato, così come disposto dagli articoli 45 e 47 della l.r. n. 22/97, per il sessanta per cento, in proporzione alla superficie delle Comunità Montana, per il quaranta per cento, in proporzione alla popolazione delle stesse.

I settori d'intervento attivati dalle Comunità montane con tali risorse sono essenzialmente i seguenti: agricoltura, forestazione, rinaturalizzazione e valorizzazione aree protette, turismo e agriturismo, difesa del suolo e protezione civile, trasporti e viabilità, recupero beni artistici e culturali, servizi tecnici associati, ricerche ed elaborazione progetti, servizi socio-sanitari.

All'interno della più complessiva logica di integrazione dei finanziamenti disponibili per le aree montane, parte delle risorse provenienti dal Fondo regionale per la montagna e dall'ottanta per cento del Fondo nazionale per la montagna (così come definito nell'articolo 45 della l.r. n. 22/97) sono state inoltre utilizzate dalle Comunità montane per partecipare al finanziamento di interventi per la montagna previsti in programmi o progetti dell'Unione Europea, dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni, ai quali le Comunità montane stesse partecipino.

Per quanto riguarda l'utilizzo del rimanente venti per cento del Fondo nazionale per la montagna, esso è stato ripartito ed assegnato alle Comunità montane, così come definito all'art. 46 della l.r. 22/97, in proporzione alla superficie totale delle aziende agro-silvo-pastorali censite all'interno dei rispettivi ambiti territoriali. Queste risorse sono utilizzate per concedere contributi ad imprenditori agricoli, anche a titolo non principale, che realizzino all'interno delle rispettive aziende agro-silvo-pastorali piccole opere ed attività di manutenzione ambientale, ivi compresi gli interventi di mantenimento, miglioramento e razionale utilizzazione dei pascoli e dei boschi, ritenute utili ai fini della sistemazione e della prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Spese di mantenimento e funzionamento

Oltre alle somme in conto capitale per investimenti il competente Servizio regionale, Servizio Affari Istituzionali e Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 41 comma 2 lett. a) della l.r. 22/97, ha concesso alle Comunità montane, per l'anno 1999, la somma di L. 3,4 miliardi, a titolo di contributo per le spese di mantenimento e funzionamento.

Tale somma è stata ripartita secondo i parametri indicati dall'art. 42 della l.r. 22/97:

- a) una prima quota di lire 500 milioni è ripartita in parti uguali tra le singole Comunità montane;
- b) una seconda quota, pari a due terzi dello stanziamento totale decurtato della quota di cui al punto a) è ripartita in proporzione alla superficie delle Comunità montane;
- c) una terza quota, pari a un terzo dello stanziamento totale decurtato della quota di cui al punto a) è ripartita in proporzione alla popolazione delle Comunità montane.

Interventi di settore

Quanto sopra descritto non esaurisce gli interventi realizzati per le aree montane dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto, oltre alla attuazione della l.r. n. 22/97, curata dal Servizio Programmazione Economico-Territoriale e, in particolare, all'interno di questo, dall'Ufficio Programmi d'area e politiche per la montagna, nel corso del 1999 sono anche state attivate politiche settoriali per la montagna, qui di seguito indicate.

Agricoltura

In questo settore, nel corso del 1999, oltre all'attuazione di interventi di carattere ordinario finalizzati al mantenimento dell'agricoltura in montagna - quali, ad esempio, quelli di assetto e riordino fondiario rivolti alle aziende agricole di montagna, per un totale complessivo di L. 450 milioni - si è proceduto all'attuazione della legge regionale 30 maggio 1997, n. 15 "Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura. Abrogazione della l.r. 27 agosto 1983, n. 34".

Tale legge infatti, all'art. 3, ripartisce tra Province e Comunità montane le funzioni in materia di agricoltura, delegando a queste ultime tutte le funzioni amministrative rientranti nella sfera di competenza regionale, sulla base della normativa comunitaria, statale e regionale, ivi compresa la concessione degli incentivi, sia in conto capitale che in conto interessi. Le funzioni sopra citate devono essere esercitate dalle Comunità montane in armonia con gli indirizzi di politica agraria, generali e settoriali, deliberati dalla Regione, anche attraverso la formulazione di programmi operativi annuali o pluriennali.

Sempre nel settore relativo agli interventi in agricoltura, con deliberazione del 29 luglio 1999, n. 1227, il Consiglio regionale ha approvato il "Programma regionale agrituristico di rivitalizzazione delle aree rurali - Biennio 1999-2000 - Attuazione della l.r. 28 giugno 1994, n. 26" che indica nelle Province e nelle Comunità montane gli Enti attuatori del programma stesso, sulla base di un finanziamento regionale pari a L. 2 miliardi per ogni anno. Gli Enti attuatori, in relazione alla quota di risorse loro assegnata, sulla base di quanto definito dall'art. 7 della l.r. n. 15/97 sopra citata, devono predisporre i bandi per l'accesso ai contributi da parte delle aziende interessate, approvare la graduatoria delle domande ammissibili, concedere i contributi e provvedere alla loro erogazione, verificare il rispetto delle scadenze previste per il completamento dei progetti ammessi a contributo e concedere eventuali proroghe.

Difesa del suolo

In questo settore si è operato a due livelli, sia per l'attuazione del processo di delega alle Comunità montane delle funzioni tecniche ed amministrative in materia di vincolo idrogeologico, sia per la difesa del suolo nelle aree montane.

Per quanto riguarda il primo livello di intervento, con la legge regionale n. 3/99 "Riforma del sistema regionale e locale", attuativa del D.lgs. n. 112/98, la Regione Emilia-Romagna, ha trasferito alle Comunità montane, per gli ambiti territoriali di loro competenza, le funzioni tecniche ed amministrative in materia di vincolo idrogeologico. Con ciò la Regione, mantenendo le sole funzioni di coordinamento, controllo ed indirizzo nelle materie delegate e perseguendo l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti amministrativi, ha attuato un

decentramento delle funzioni gestionali agli Enti Locali nel settore del governo del territorio e ha riconosciuto alle Comunità montane un ruolo centrale di riferimento per i cittadini e per i Comuni, avvicinando il punto di erogazione dei servizi e degli atti amministrativi al luogo di formazione della domanda.

Relativamente agli interventi di difesa del suolo nei territori montani, nel corso del 1999 sono stati programmati lavori per un importo complessivo di oltre 55 miliardi su finanziamento statale e regionale.

I programmi di intervento perseguono finalità di manutenzione diffusa del territorio, in quanto sono finalizzati alla costruzione di nuove opere di regimazione idraulica e di consolidamento di abitati e alla manutenzione di analoghe opere già realizzate con programmi precedenti. Sono previste anche indagini e rilievi necessari alla progettazione di nuove opere da realizzare successivamente, utilizzando ulteriori risorse finanziarie.

La Regione, che generalmente progetta ed esegue gli interventi con le proprie strutture tecniche, affida alle Comunità montane l'esecuzione di alcuni lavori di consolidamento dei versanti e la realizzazione di opere di difesa idraulica, riconoscendo così a questi organismi capacità tecniche e di presenza sul territorio.

Infrastrutture telematiche

In questo settore la Regione Emilia-Romagna ha attivato, a partire dal 1996, un programma di informatizzazione della montagna, finalizzato al superamento delle difficoltà che le popolazioni montane incontrano per usufruire di alcuni servizi di Amministrazioni pubbliche e di Enti che gestiscono servizi di interesse pubblico e che non hanno uffici decentrati nei comuni montani.

Il programma, finanziato con le risorse provenienti dall'Obiettivo Comunitario 5b, ha portato alla costituzione di reti telematiche che collegano le sedi delle Comunità montane con i Comuni del proprio territorio di competenza e, tramite i nodi provinciali, con il sistema telematico regionale.

Le iniziative progettuali relative alla telematica sono state tutte definite in una logica di piena integrazione con il progetto SIM in avanzato stato di attuazione.

Servizi sociali

Nell'ambito del finanziamento di un programma di sviluppo di iniziativa locale riferito alla popolazione anziana del territorio regionale, di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n. 1207/99, attuativa della l.r. n. 2/1985, nel corso del 1999 sono stati approvati e finanziati cinque progetti, per una spesa complessiva di L. 294 milioni, di cui 146 a contributo regionale, aventi come

obiettivo la realizzazione di azioni positive nelle zone montane, così come indicato dagli articoli 1, 8, 9, 13 della l.r. n. 5/94.

Tali azioni positive sono finalizzate al mantenimento dell'anziano nella famiglia e nel tessuto sociale, alla prevenzione dell'emarginazione della persona anziana nel proprio ambiente familiare e sociale, all'adeguamento dell'organizzazione dei servizi (trasporti, servizi pubblici, commercio, cultura, attività turistico-ricreative) alle esigenze specifiche dei cittadini anziani, alla realizzazione in forma sperimentale di progetti finalizzati ad inserire l'anziano solo in una famiglia diversa da quella naturale, in raccordo o con la collaborazione del Comune singolo o associato o della Comunità Montana.

Nello specifico, i cinque progetti approvati e finanziati, che riguardano quattro Comunità montane delle Province di Piacenza, di Modena, di Bologna e di Ravenna, sono i seguenti:

- "Progetto inerente l'istituzione del servizio di visitatore domiciliare per anziani";
- "Progetto inerente la realizzazione sperimentale di forme di affidamento di anziani";
- "Progetto inerente la realizzazione sperimentale di attività volte a contrastare l'isolamento degli anziani";
- "Progetto di sostegno della domiciliarità degli anziani non autosufficienti";
- "Progetto di avvio di un servizio di trasporto per anziani soli o con problemi"

Turismo

Nel settore turistico, nel corso del 1999, la Regione Emilia-Romagna ha attivato una molteplicità di interventi; rivolti alle aree montane, utilizzando sia risorse regionali che risorse provenienti dall'Obiettivo Comunitario 5b.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 2570 del 30 dicembre 1999 avente per oggetto "Legge regionale 26/87 - Interventi a favore degli impianti di risalita e delle stazioni sciistiche. Quadro organico e concessione dei contributi per l'anno 1999, relativi alle richieste pervenute entro il 30 ottobre 1998", la Regione ha approvato l'elenco degli interventi (istruiti dalle Comunità montane) ammessi a contributo regionale per un totale complessivo di oltre L. 1,5 miliardi. Tali interventi riguardano:

- attività di sistemazione ambientale: 15 interventi per un contributo regionale pari a L. 0,5 miliardi. Gli interventi hanno interessato i territori montani delle province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna;
- attività di revisione degli impianti: 14 interventi per un contributo regionale pari a L. 1 miliardo.

E' stato così possibile finanziare 173 interventi con contributi pari a L. 39 miliardi per il periodo 1996-1999. Di tali risorse, sono stati destinati circa 36 miliardi per realizzare 161 interventi nei territori collinari e montani. Si evidenzia

che la Regione ha reintegrato con fondi propri il budget comunitario nell'anno 1999. Tali risorse ammontano, per le aree montane e collinari, a circa 12 miliardi di lire.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2750 del 30 dicembre 1998, n. 2750 "Legge regionale 7/98 - Approvazione piano di cofinanziamento per l'anno 1999 alle Unioni di prodotto", la Regione Emilia-Romagna ha approvato un programma di sostegno alle attività di promozione turistica delle Unioni, per l'anno 1999, assegnando un cofinanziamento di 0,5 miliardi di lire all'Unione Appennino e Verde per la realizzazione di un progetto di un importo pari a L. 825 milioni. Le azioni del progetto hanno sostenuto, tra l'altro, il turismo della neve, l'escursionismo, l'enogastronomia, i castelli.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 49 del 18 gennaio 1999 "Legge regionale 7/98 - Approvazione Piano di cofinanziamento ai soggetti privati aderenti alle Unioni", la Regione ha approvato un programma di sostegno ai progetti di commercializzazione turistica dei privati aderenti alle Unioni, per l'anno 1999, assegnando un cofinanziamento di L. 936 milioni per la realizzazione di 17 progetti presentati dai privati aderenti all'Unione Appennino e Verde. Tali progetti hanno commercializzato, tra l'altro, offerte di escursionismo, turismo bianco, soggiorni natura, parchi appenninici, enogastronomia tipica.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 390 del 31 marzo 1999 "Progetto Itinerari Enogastronomici", la Regione ha inteso sostenere la nascita delle "Strade dei vini e dei sapori" per una concreta valorizzazione dell'enogastronomia tipica regionale. Il progetto ha già dato buoni risultati e si conferma quale scelta di forte sostegno ai territori collinari e montani; tale sostegno ha favorito l'associazione e la collaborazione fra tanti soggetti privati (cantine, agriturismi, alberghi) determinando una crescita di questa particolare forma di economia turistica dei territori appenninici. Si sono già costituite 2 Strade dei Vini e dei Sapori: "Città Castelli Ciliégi (colline tra Bologna e Modena) e "Colli di Scandiano e Canossa".

Infine, con i fondi provenienti dall'Obiettivo Comunitario 5b sono stati attivati a due bandi, le cui graduatorie sono state approvate nel 1996 e nel 1998. A seguito della riprogrammazione delle risorse (causa il contributo di solidarietà alle Regioni Umbria e Marche per il terremoto) la Regione Emilia-Romagna ha reintegrato i finanziamenti comunitari con risorse proprie (ai sensi della l.r. 5/99) e ha permesso di finanziare gli interventi cosiddetti di overbooking.

Trasporti

In questo settore si è provveduto a finanziare interventi di manutenzione della viabilità locale minore di tutto il territorio regionale (strade comunali e provinciali) in attuazione dell'art. 167 "Contributi per opere stradali" della l.r. n. 3/99, riconoscendo tra i beneficiari anche le Comunità montane. Tali contributi

sono concessi in conto capitale, fino al 100% della spesa ammissibile, sulla base delle proposte formulate dalle Province e per opere non in contrasto con gli strumenti urbanistici.

La Giunta regionale, relativamente al programma 1999-2000, dell'importo complessivo di L. 7 miliardi, ha predisposto i criteri e le modalità di assegnazione di contributi con la deliberazione n. 1031 del 22 giugno 1999. Tale deliberazione, oltre a determinare il contributo massimo attribuibile ad ogni beneficiario nella quota dell'80% della spesa ammissibile, ha definito le tipologie degli interventi finanziabili, attribuendo, generalmente, maggiore punteggio agli interventi in ambito collinare e montano. Il programma 1999-2000 approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 2792 del 30 dicembre 1999 ha infatti assegnato contributi ad interventi ubicati in ambito collinare e montano per oltre 5,6 miliardi di lire (81% del finanziamento disponibile).

Programmi speciali d'area e Patti territoriali

In attuazione della l.r. n. 30/96 "Norme in materia di programmi speciali d'area", con la quale la Regione Emilia-Romagna ha introdotto uno strumento innovativo di intervento territoriale, sono stati attivati tre programmi riferiti in specifico alle aree del territorio montano della regione. Obiettivi dei programmi sono, essenzialmente, il rilancio dal punto di vista economico delle aree in questione e la valorizzazione delle risorse che le caratterizzano, sia dal punto di vista ambientale, culturale e turistico. Le risorse investite nei programmi d'area sono sia pubbliche che private.

Inoltre nel territorio regionale sono attivi alcuni strumenti della programmazione negoziata, in particolare alcune proposte di Patto territoriale, che vedono la concorrenza di risorse pubbliche e private e al fine di promuovere lo sviluppo socio-economico del territorio montano nel suo complesso. In particolare ricordiamo il Patto territoriale per l'occupazione dell'Appennino Centrale, che coinvolge, oltre alla Regione Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria e le Marche, il Patto è già approvato ed operativo, ad esso si sta affiancando la proposta di un Patto territoriale verde, di carattere specificatamente agricolo-forestale nei medesimi territori.

Il Ministero del Tesoro Bilancio e Programmazione Economica ha inoltre consentito l'avvio delle procedure di formazione di ulteriori due patti, garantendo la copertura finanziaria per l'assistenza tecnica, si tratta del Patto territoriale dell'Appennino Modenese, che interessa le tre Comunità montane della Provincia di Modena e il Patto territoriale dell'Appennino Parmense che interessa le due Comunità montane di Parma e alcuni Comuni adiacenti della fascia pede-appenninica.

4.5.8 Regione Toscana

Assetto istituzionale delle competenze

Le strutture amministrative regionali che si occupano dei problemi della montagna sono l'Area extradipartimentale "Metodi e strumenti della programmazione" e, all'interno di questa, l'Unità operativa complessa "Sistemi locali e programmazione dello sviluppo montano". All'interno della Giunta regionale è stato inoltre costituito un ufficio di coordinamento delle politiche della montagna.

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

Il Fondo regionale per la montagna è stato istituito ed è disciplinato dalla l.r. 95/96. L'importo dei principali trasferimenti alle Comunità montane di competenza 1999 è il seguente:

- Fondo regionale della montagna: 6,8 miliardi di lire;
- Fondo nazionale ordinario per gli investimenti: 0,7 miliardi di lire;
- finanziamento per spese generali di funzionamenti: 3 miliardi di lire.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

Rispetto alla documentazione inviata lo scorso anno, che resta attuale, le novità intercorse sono:

- 1) con delibera della Giunta dell'8 novembre 1999 n. 1252 è stata data attuazione al D.lgs. 56/98 con il quale si riconosce l'esonero dell'IVA per gli agricoltori che svolgono la loro attività in zone di montagna e che abbiano un volume d'affari inferiore ai 15 milioni;
- 2) è in via di elaborazione tecnica una proposta di legge regionale relativa all'adeguamento dell'ordinamento delle Comunità montane alle novità introdotte dalla legge 265/99.

Per quanto riguarda la legge 97/94 essa è stata attuata attraverso la predisposizione di appositi interventi normativi regionali. Ad esempio, nell'ambito della gestione dei beni agro-silvo-pastorali (art. 3), la l.r. 39/00 (legge forestale) ha previsto la predisposizione dell'inventario dei beni collettivi silvo-pastorali con annotazione sui registri immobiliari e la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione. All'amministrazione di tali beni provvedono le Amministrazioni separate dei beni di uso civico (ASBUC) o, in mancanza, i Comuni.

Per quanto riguarda la caccia, la pesca e la raccolta dei prodotti del sottobosco (art. 8) esse sono regolamentate da leggi regionali, in modo non esclusivo per i territori montani, che si ispirano sostanzialmente ai principi contenuti nella legge 97/94 e prevedono un ruolo specifico per le Comunità montane. La legge regionale sulla caccia (3/94) prevede che le Province acquisiscano il parere delle Comunità montane sui piani faunistico-venatori, che

prevedono i comprensori omogenei per l'esercizio della caccia e la localizzazione ed estensione delle aziende faunistico-venatorie ed agriturismo-venatorie.

La pesca è disciplinata dalla l.r. 25/84 che si ispira a criteri di tutela, mantenimento e ripristino della risorsa idrica nonché, anche attraverso la previsione di zone a regolamento specifico, a criteri di sviluppo delle attività locali e di creazione di posti di lavoro. Le Comunità montane sono poste fra i soggetti privilegiati per la presentazione di progetti di intervento per il miglioramento della risorsa ittica ammissibili a contributo.

La raccolta dei prodotti del sottobosco è disciplinata dalla l.r. 39/00 che definisce tali prodotti e ne regola la raccolta distinguendo quella amatoriale da quella professionale. La raccolta dei funghi e dei tartufi trova invece una disciplina specifica rispettivamente nelle ll.rr. 16/99 e 50/95 in attuazione della legge quadro 382/93. Tali normative si ispirano al principio della considerazione privilegiata in favore dei residenti in zone montane e della raccolta a fini di attività economica. Le Comunità montane hanno la possibilità di emanare regolamenti specifici in materia qualora ricorrano particolari condizioni.

In applicazione dell'art. 9, sempre la l.r. 39/00 (legge forestale) ha previsto forme di gestione associata dei beni silvo-pastorali fra Enti pubblici ed anche fra proprietari pubblici e privati, affidando alle Comunità montane, per i territori di loro competenza, la promozione di tali associazioni.

Ancora attraverso la l.r. 39/00 (legge forestale) è stata data attuazione alla disposizione che prevede l'affidamento a coltivatori diretti che conducono aziende in comuni montani, di interventi di sistemazione e manutenzione del territorio fino all'importo di 30 milioni di lire (art. 17). E' previsto anche l'affidamento a cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo forestale che svolgano la loro attività prevalentemente nei comuni montani, di lavori di sistemazione forestale fino all'importo di 300 milioni di lire.

Per favorire l'insediamento di attività economiche (art. 19), la Regione, dando attuazione alla disposizione attraverso l'art. 2 della l.r. 95/96, con la deliberazione di Consiglio regionale n. 333 del 14 ottobre 1997, ha istituito presso la Fidi Toscana S.p.A. un fondo per interventi di credito agevolato a sostegno di attività economiche in zone montane al di sopra dei 300 metri s.l.m. Le agevolazioni consistono in un abbattimento del tasso di interesse in modo che questo non sia superiore al 3 %, su massimali d'investimento che variano da 100 a 700 milioni, in relazione al tipo di impresa e al tipo di investimento.

Infine, con delibera del Consiglio regionale n. 441 del 4 ottobre 1994, successivamente integrata dalla n. 213 del 7 marzo 1995, si è provveduto alla individuazione dei comuni e dei centri abitati aventi le caratteristiche stabilite dalla norma (art. 23): Molti Comuni hanno chiesto e ottenuto l'autorizzazione in

deroga all'organizzazione del trasporto locale secondo le modalità stabilite nei rispettivi regolamenti comunali.

4.5.9 Regione Umbria

Assetto istituzionale delle competenze

La Regione dell'Umbria con legge regionale 47/83 ha delegato alle Comunità montane le funzioni amministrative e gli interventi per il recupero, la valorizzazione e lo sviluppo socio-economico dei territori montani.

Con legge regionale 2 marzo 1999, n. 3 sono state ridelimitate le Comunità montane ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142 e conferite a tali Enti ulteriori funzioni amministrative e compiti in materia di agricoltura e foreste. Gli stessi Enti sono i soggetti istituzionali delegati alla realizzazione degli interventi previsti dalla normativa in oggetto. Tale delega è stata riconfermata con legge regionale 9 marzo 2000, n. 19 la quale all'art. 1, comma 3 recita: "Spettano alle Comunità montane le funzioni ad esse conferite dalla legge regionale 2 marzo 1999, n. 3 e gli interventi speciali per la montagna previsti dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97 e dell'Unione Europea".

Per quanto concerne le attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi le Comunità montane sono anche in questo caso soggetti istituzionali delegati (l.r. 4 agosto 1987, n. 37 e l.r. 2 marzo 1999, n. 3).

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

Relativamente al quadro legislativo regionale per le azioni finalizzate alla salvaguardia della montagna previste dalla legge 97/94 si fa riferimento alla legge regionale 28 agosto 1995, n. 40: "Provvedimenti per lo sviluppo delle attività economiche di montagna e per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale".

Sinteticamente gli interventi speciali previsti dalla legge regionale 28 agosto 1995, n. 40, riguardano:

- azioni relative al mantenimento e riqualificazione del patrimonio agro-silvo-pastorale;
- azioni di sistemazione idraulica e idraulico-forestale e di bonifica;
- azioni di manutenzione e riqualificazione del patrimonio paesaggistico-ambientale montano e rurale.

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

Con la citata legge regionale 40/95 è stato istituito, inoltre, il Fondo regionale per la Montagna. Con le somme afferenti al Fondo regionale per la Montagna le Comunità montane attuano gli interventi previsti al Titolo I

(Interventi speciali) della suddetta legge regionale e segnatamente agli artt. 4, 5 e 6 restando preclusa al momento l'attivazione di qualsiasi regime di aiuti.

Si sottolinea che con deliberazione del Consiglio regionale 15 marzo 1999, n. 652 è stato approvato il Piano forestale regionale per il decennio 1998-2007. Tale documento rappresenta lo strumento programmatico di riferimento per le attività del settore forestale perciò è opportuno ritenere che la programmazione degli interventi previsti dalla normativa in oggetto debbano rientrare negli obiettivi di detto Piano.

Azioni esemplificative

Con il Fondo per la montagna sono altresì finanziati o cofinanziati iniziative ed interventi rientranti nell'ambito di progetti già attivati ed approvati dalla Commissione Europea quali progetti Leader, progetti pilota, attività di studio, formazione e informazione nell'ambito della salvaguardia e valorizzazione della montagna sempre che le azioni previste da tali progetti rientrino tra gli obiettivi sanciti dalla normativa in oggetto.

A titolo esemplificativo si elencano i seguenti progetti:

- Progetto REMER

Intervento previsto: Restauro di un mulino ed azioni di promozione per la fruizione turistico-didattica di strutture dell'era preindustriale (cofinanziamento);

- Progetto Pilota (Approvato con decisione della Commissione Europea del 17.8.1999)

Intervento previsto: Costituzione capitale locale per lo sviluppo sociale e l'occupazione della Valnerina, del Subasio, dei Monti Martani e del Serano e della Valle Umbra Sud (cofinanziamento);

- Progetto Leader II (Piano di Azione Locale del GAL Alto Tevere)

Intervento previsto: Progetto di riqualificazione turistica pineta di Candeleto (cofinanziamento);

- Progetto Leader II (Piano di Azione Locale del GAL Sibillini Umbria)

Interventi previsti: "Giardino Appenninico", "La strada dei sapori" e "Pineta del Pettinaro" (cofinanziamento).

4.5.10 Regione Marche

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione Marche ha approvato due leggi di carattere generale che contengono disposizioni a favore delle zone montane: la legge n. 12 del 1995 e la legge n. 35 del 1997; la prima è essenzialmente una legge "ordinamentale" che riguarda cioè la struttura, l'organizzazione, il funzionamento delle Comunità montane; la seconda è la legge di disciplina delle funzioni, delle attività, degli interventi sul territorio montano.

Il quadro di riferimento, per le due leggi, sono i principi e gli indirizzi contenuti rispettivamente, nelle leggi n. 142 del 1990 e n. 97 del 1994.

Per quanto concerne l'attuazione della legge n. 97/94, le disposizioni della legge regionale n. 35/97 da considerare sono, in particolare, quelle di seguito indicate.

Art. 3 - (Piccole opere di manutenzione ambientale)

Le norme previste, fondamentali per il mantenimento del sistema "montagna", indicano tra le priorità la sistemazione idraulico-forestale; al riguardo, sono previsti contributi da parte delle Comunità montane:

Art. 4 - (Forme di gestione del patrimonio forestale)

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

Art. 6 - (Funzioni delle Comunità montane)

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

Art. 9 - 11 (Iniziative per il consolidamento e lo sviluppo dell'occupazione nei territori delle Comunità montane)

Gli articoli 9, 10 e 11 sono dettati a sostegno delle iniziative delle Comunità montane che favoriscono il consolidamento e lo sviluppo dell'occupazione e imprenditorialità, mediante interventi finalizzati, tra l'altro, al recupero e al ripristino di aree dissestate e di particolare interesse ambientale; alla valorizzazione del patrimonio forestale e di aree ricreative; alla conservazione di beni storici ed artistici; alla realizzazione di interventi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Viene sancito il principio che la Regione provvede alla concessione di finanziamenti tenendo conto del numero e della qualità degli occupati coinvolti nelle iniziative relative.

Art. 12 - (Interventi e agevolazioni per il miglioramento delle infrastrutture)

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

Art. 13 - (Interventi per la ricomposizione fondiaria e per i giovani agricoltori)

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

Art. 15 – (Incentivi per l'insediamento nelle zone montane)

Si vuole, con questa norma (che si basa sull'art. 19 della legge 97/94), determinare un decongestionamento delle aree metropolitane caratterizzate da fenomeni di concentrazione demografica con conseguente crisi nella qualità dei servizi.

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

Art. 16 – (Individuazione delle località abitate nelle zone montane)

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

Tale individuazione è stata effettuata con provvedimento della Giunta regionale.

Art. 19 – (Progetti integrati e progetti pilota)

E' previsto che la Regione concorra al finanziamento dei seguenti progetti, presentati dalle Comunità montane:

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

Risorse attivate e fondo regionale montagna

Le risorse finanziarie, riferite all'anno 1999, comunque destinate alla montagna sono quelle di seguito indicate:

- *Il Fondo regionale per la montagna*, alimentato con risorse di varia provenienza (statali e regionali), è ripartito tra le Comunità montane sulla base di criteri che attengono alla superficie classificata montana, alla popolazione residente, agli addetti all'agricoltura nel territorio montano e alle fasce territoriali previste dall'articolo 28, comma 4, della legge n. 142/1990.

Una parte del fondo è stata destinata alle iniziative delle Comunità montane a favore dell'occupazione (artt. 9 -11 della L.R. 35/97) e ai progetti integrati e pilota delle Comunità montane stesse (art. 6 e 19 della L.R. 35/97).

Per il 1999 il fondo ammontava a lire 8.476.800.000 più lire 2.000.000.000 di autorizzazione alla assunzione di obbligazioni.

A questa somma va aggiunta la parte relativa alla gestione del demanio forestale regionale (delegata alle Comunità montane) pari a lire 1.600.000.000 e quella concernente il finanziamento delle opere idrauliche (lire 6.200.000.000).

Sono inoltre da considerare le risorse destinate alle spese di funzionamento delle Comunità, pari a lire 1.800.000.000.

- Tra le *altre risorse finanziarie* comunque destinate alla montagna è possibile rilevare gli interventi riguardanti:

- a) il mantenimento dei servizi di trasporto in montagna, ai sensi dell'art.23 della legge 97/94 sono stati individuati i Comuni montani con meno di 5000 abitanti e i nuclei abitati con meno di 500 abitanti e determinati i criteri generali a cui i Comuni in questione debbono attenersi per la redazione del regolamento comunale che consente il trasporto di persone con automezzi non necessariamente adibiti al servizio pubblico di linea. Per l'attivazione degli interventi, definiti "Servizi di trasporto a chiamata", si sono utilizzati i finanziamenti disponibili per effetto del Regolamento CEE 2052/88 e successive modifiche, Docup Obiettivo 5b Marche - Anni 1994/99. Asse 3 - Misura 3.2.3.

La misura ha previsto la realizzazione di un sistema di "autobus a chiamata" utilizzando il parco autobus già esistente e l'utilizzo dei servizi di scuolabus esistenti da parte di tutta l'utenza, con loro adeguamento, in modo da permettere il trasporto di adulti.

L'intervento, che ha avuto un notevole riscontro da parte dei Comuni, è stato finora realizzato essenzialmente nelle aree montane delle province di Macerata ed Ancona ed in misura ridotta nella provincia di Pesaro - Urbino. Nel suo complesso l'intervento interessa circa il 40% dei Comuni ricadenti nell'area del Docup Obiettivo 5b (Comuni montani).

Con le risorse nazionali e comunitarie sono stati finanziati i progetti presentati, per un importo complessivo di circa lire 9.000.000.000.

Con riguardo alla legge 140/99 - art.8 (Impianti a fune), sono state presentate al Ministero dell'Industria richieste per esigenze di rinnovamento di impianti collocati in Comuni montani per lire 36.750.716.000. Il finanziamento statale accordato dal 1999 per 20 anni è di lire 544.100.000 annui per complessive 10.882.000.000.

Il finanziamento programmato a favore delle località montane per il programma triennale per l'acquisto di autobus per il trasporto pubblico (legge 194/98) è pari al 30 % dell'investimento da realizzare a livello regionale. L'intervento prevede il contributo a fondo perduto fino al 75% del costo di acquisto (IVA esclusa).

Nel 1999 sono stati utilizzati dai soggetti operanti nei territori montani finanziamenti regionali pari al 21% dei fondi loro destinati.

- b) il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale, per il quale, con il Reg. 2081/93 misura 122 Azione 1 (miglioramento boschivo) sono stati impegnati a favore delle Comunità montane fondi pari a lire 11.448.000.000 nel periodo 95-99 di cui nell'esercizio 1999 lire 6.793.000.000 così articolati:

- opere di miglioramento boschivo: lire 3.456.000.000;
- opere di miglioramento castagneti: lire 277.000.000;
- opere di rimboschimento: lire 260.000.000;

- realizzazione di 13 piani di gestione delle risorse agro-silvo-pastorali che coprono 90.000 ha.
- c) la manutenzione idraulico-forestale, ai sensi della L.R. 29/85, la Regione approva annualmente il programma delle opere idrauliche di interesse regionale. Una quota non inferiore al 40 % delle risorse stanziata dal bilancio regionale per il finanziamento di tali opere viene concessa alle Comunità montane, per la realizzazione degli interventi di loro competenza. Per il 1999 sono state destinate a tale scopo lire 6.200.000.000.
- d) la diffusione della cultura in montagna, la Regione, in attuazione della L.R. 21/92 ("Nuove norme per la promozione di attività di educazione permanente"), finanzia annualmente l'attività dei centri di educazione permanente, presenti quasi esclusivamente nei comuni montani.
A questo scopo, per il 1999, sono stati stanziati fondi per lire 426.000.000.

Altri interventi prioritari in montagna in cui è impegnata la Regione

- e) interventi riguardanti il mantenimento dell'agricoltura in montagna: gli interventi sono soprattutto volti alla diffusione della conoscenza del patrimonio alimentare e gastronomico delle aree interne, con organizzazione di iniziative legate al territorio.
Le manifestazioni, organizzate principalmente in collaborazione con l'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM) e le Comunità montane, hanno sviluppato sia l'aspetto scientifico-informativo che quello legato alle degustazioni ed alle fiere, abbinando, ove possibile, l'occasione specifica alla conoscenza dell'area di produzione e visite a siti di interesse naturalistico o culturale.
Un'altra esperienza interessante, in corso di realizzazione, è legata all'attuazione di LEADER II e consiste nel "franchising rurale": cioè la proposta di una nuova organizzazione di commercializzazione sia di prodotti agricoli, che di artigianato e turismo.
- f) Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi: il servizio viene attivato con decreto di massima pericolosità di incendio del Presidente della Giunta Regionale che fissa date e norme di comportamento.
Il servizio viene organizzato tramite deliberazione della Giunta regionale di concerto con il Corpo Forestale dello Stato che coordina la sala operativa regionale. Le Comunità montane organizzano le squadre dei volontari per la sorveglianza e il primo

intervento, mentre il coordinamento regionale prevede l'organizzazione degli interventi di spegnimento e l'invio dei mezzi aerei.

- g) Istituzioni scolastiche: dimensionamento ottimale – La Regione ha approvato il piano regionale di dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado in attuazione del D.P.r. 233/98. Il piano prevede, per i comuni montani, che gli indici di cui al comma 2 dell'art. 3 del D.P.R. 233/98 vengono, ove possibile, ridotti fino a 300 alunni per gli istituti comprensivi di scuola materna, elementare e media, o per gli istituti di istruzione secondaria superiore che comprendono corsi o sezioni di diverso ordine o tipo. Tali deroghe riguardano, percentualmente, il 14% delle istituzioni autonome della scuola base e il 24% delle istituzioni autonome della scuola secondaria superiore.
- h) per completezza, è possibile rilevare gli interventi che si riferiscono alle zone montane, attivati con il documento unico di programmazione delle zone rurali della Regione Marche, obiettivo 5B.

Con il sottoprogramma "agricoltura" sono state finanziate molte azioni volte alla valorizzazione dei prodotti agro-silvo-pastorali ed al miglioramento degli standard qualitativi per meglio rispondere alle esigenze del mercato. Nello specifico, la misura "interventi integrati di filiera" ha finanziato interventi diretti al potenziamento delle principali filiere agroalimentari che assumono sempre più importanza nelle aree marginali interne; nell'ambito della misura "zootecnia" alcuni degli innumerevoli interventi hanno riguardato l'adeguamento aziendale per gli allevamenti zootecnici con sistema brado o semibrado e il miglioramento dei "prati-pascoli". Con la misura "sviluppo dell'agriturismo" sono stati finanziati interventi volti alla diversificazione e all'integrazione del reddito agricolo e con la misura "razionalizzazione reti irrigue e complementari" sono state realizzate infrastrutture a supporto del settore agricolo di cui, in particolare, alcune attengono alla trasformazione delle reti da pelo libero a condotte forzate.

Nell'ambito del sottoprogramma "ambiente", è presente la misura "progetti aree protette" e la misura "protezione e sviluppo del patrimonio forestale". La prima ha finanziato interventi relativi alla valorizzazione turistico-ambientale e al miglioramento della fruibilità di 4 aree protette. Con la seconda misura, sono stati finanziati interventi volti a migliorare le caratteristiche qualitative del bosco e ad incrementare il reddito delle popolazioni locali. Tra gli interventi più significativi si riscontrano la costituzione di boschi produttivi, protetti o tartufigeni, l'avviamento ad altofusto dei boschi cedui, il miglioramento dei boschi di castagno.

Al fine di rafforzare il sistema produttivo nelle aree obiettivo 5b ed avere quindi un impatto positivo in termini di occupazione e di stabilità della popolazione, con il sottoprogramma "sviluppo e rafforzamento delle imprese locali" sono stati finanziati aiuti in favore delle PMI industriali, artigiane e turistiche e attività di promozione sia dell'offerta turistica che dei servizi avanzati alle imprese.

Nell'ambito del sottoprogramma "infrastrutture territoriali e ambientali", nel 1999 si è formalmente concluso il progetto previsto nella misura "infrastrutture di rete" che ha consentito di collegare, attraverso la rete ISDN, tutti i Comuni dell'obiettivo 5b trasferendo nelle zone economicamente più deboli l'innovazione tecnologica necessaria allo sviluppo produttivo e sociale.

Nel sottoprogramma "miglioramento dell'habitat rurale", con la misura "miglioramento della mobilità", si è cercato di soddisfare la mobilità delle aree a bassa densità abitativa e quindi a domanda debole.

Con la misura "patrimonio storico", nell'ambito dello stesso sottoprogramma, sono stati finanziati diversi interventi di recupero e valorizzazione della rete museale, del patrimonio storico, delle aree archeologiche e degli itinerari locali legati ai beni culturali e storici.

Infine, relativamente all'asse "valorizzazione risorse umane", sono stati, inoltre, attivati alcuni corsi specifici tipo: "formazione per operatore tecnico forestale" al fine di incentivare la protezione e lo sviluppo del patrimonio forestale; "formazione per guide parco" per creare figure professionali in grado di sensibilizzare alle tematiche ambientali e di offrire un servizio di accompagnamento turistico; "formazione e aggiornamento di operatori nel campo dei beni culturali" da inserire, in particolare, nei circuiti ambientali naturalistici, dei beni culturali e museali.

4.5.11 Regione Abruzzo

Assetto istituzionale delle competenze

Nella struttura dell'Amministrazione regionale la competenza relativa alle attività inerenti il territorio montano è affidata alla Direzione Riforme Istituzionali - Enti Locali - Controlli nella quale opera il Servizio Sistemi Locali e Programmazione dello Sviluppo Montano.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La programmazione regionale riferita allo sviluppo della montagna abruzzese è stata la seguente:

- il recepimento della legge sulla montagna attraverso interventi organici di sviluppo diretti ad eliminare la marginalità delle zone interne e rivitalizzare le comunità locali;
- le deleghe agli Enti locali.

La legge regionale 18 maggio 2000 n. 95, di recepimento della legge 97/94, prevede, tra l'altro, la possibilità di formare un fondo di rotazione a disposizione delle Comunità montane, attraverso istituti di credito, che permettono agevolazioni più concrete per chi vive in montagna e per chi voglia portare nuova imprenditorialità in queste zone. E' necessario, tuttavia, che queste risorse siano effettivamente indirizzate al sostegno delle zone interne montane, laddove esiste un accertato stato di disagio che rende questi territori palesemente diversi dal resto del territorio rurale. Con questa legge sono stati individuati gli indicatori per la definizione del territorio montano disagiato che è stato distinto in tre fasce: alta, media e bassa marginalità.

L'obiettivo è quello di costruire un sistema unitario di disposizioni che rendano compatibile lo sviluppo dell'economia montana con le esigenze di semplificazione, di rendere più adeguata l'articolazione delle disposizioni finalizzate al conseguimento dei maggiori benefici per le località montane e per il loro sviluppo, quest'ultimo legato al recupero delle attività tradizionali e all'espansione di attività turistiche.

Al fine di eliminare quegli aggravi funzionali che non di rado inibiscono la capacità di spesa degli Enti locali, la legge regionale mira ad assicurare il più elevato grado di efficacia delle attuali dotazioni finanziarie e di bilancio a sostegno dell'economia montana ed si caratterizza per la semplificazione delle norme che regolano l'attività economica e produttiva.

La responsabilizzazione degli Enti locali nelle politiche di sviluppo realizza una significativa integrazione all'effettività della loro dimensione autonoma. Le scelte essenziali operate individuano nei Comuni montani, nelle Province e nelle Comunità montane i soggetti attuatori della normativa, rafforzando l'indirizzo della legge regionale di recepimento del D.lgs. 112/97, (l.r. 11/98).

Particolare importanza assumono gli interventi speciali affidati alle decisioni degli Enti, che riguardano una serie di incentivi e di sostegni e agli strumenti di controllo delle trasformazioni territoriali quali:

- incentivi all'insediamento e al mantenimento delle popolazioni;
- interventi di sviluppo del sistema dei trasporti, della viabilità e delle comunicazioni locali;
- interventi per l'attivazione dei servizi in rete.

Interventi per il mantenimento dei servizi in montagna

Al fine di realizzare condizioni di vita e servizi adeguati ad un vivere civile, particolare attenzione è stata posta alle zone interne montane, nell'ambito dei servizi sociali, con la legge regionale 27 marzo 1998, n. 22 recante "Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano Sociale Regionale 1998-2000". Il Piano è "lo strumento di governo del sistema dei servizi e degli interventi di assistenza sociale, mediante il quale la Regione stabilisce le priorità di intervento per il periodo di riferimento ed individua le responsabilità e le collaborazioni istituzionali e sociali necessarie per realizzare un sistema organico dei servizi sociali". In tale contesto normativo sono stati definiti, laddove si è potuto, ambiti territoriali per la gestione unitaria dei servizi coincidenti con i territori di una o più Comunità montane, nella considerazione anche di quanto previsto dall'art. 11 della legge sulla montagna, che dispone in merito allo svolgimento dell'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni, in relazione agli artt. 28 e 29 della legge 142/90.

Nel Piano le Comunità montane vengono privilegiate in quanto rappresentano un riferimento istituzionale e gestionale consolidato che può, quando presente, garantire la soluzione utilizzabile per la gestione dei servizi alla persona secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità. In alcuni casi, Comuni non montani sono stati inseriti in ambiti coincidenti con la Comunità Montana più vicina territorialmente, in considerazione delle caratteristiche socio-culturali similari.

Le risorse assegnate durante questo quinquennio, tra fondo nazionale e regionale per la montagna ammontano a circa 60 miliardi di lire, cui vanno ad aggiungersi le somme erogate per le finalità istituzionali, pari a circa 8 miliardi. Per il corrente anno 2000 la Regione ha voluto ulteriormente incrementare le risorse del Fondo regionale con uno stanziamento pari a L. 3,5 miliardi. Inoltre, la Regione Abruzzo con l.r. 6/00 ha disposto di fissare l'aliquota relativa al consumo di gas metano nei Comuni ricadenti nelle fasce climatiche "E" ed "F", individuate dal D.P.R. 412/93, in 20 L./mc.

Con l.r. 152/98 recante "Norme per il trasporto pubblico locale", al fine di assicurare la mobilità nei comuni a bassa densità abitativa con domanda debole di trasporto, è stata prevista la possibilità di pervenire ad accordi di programma tra i Comuni interessati e le Comunità montane per l'effettuazione dei servizi di area integrati con le caratteristiche di servizio urbano ed interurbano.

Interventi per la diffusione della cultura in montagna

Sotto il profilo culturale, le aree montane hanno subito un indebolimento della loro organizzazione sociale per cui, molto spesso, i soggetti che, in quella area, dovrebbero svolgere il ruolo di decisori della programmazione o svolgere compiti di alta professionalità tecnica, non hanno una sufficiente qualificazione, hanno scarsi stimoli per aggiornarsi e quindi diventano inadeguati.

Al fine di sostenere sul piano dell'aggiornamento culturale coloro i quali si trovino ad essere al di fuori di circuiti più stimolanti, oppure spesso, non adeguatamente preparati a svolgere compiti già complessi, che nella particolare situazione di marginalità delle aree montane, diventano ancora più complessi, la Regione Abruzzo, con la l.r. n. 104/97, ha costituito un Consorzio Didattico per la Tutela e la Valorizzazione degli Ecosistemi Montani e Marginali, che ha sede in Ateessa, a cui hanno aderito le tre Università abruzzesi, l'Università di Torino, l'Università Bocconi di Milano.

Lo scopo di questo Consorzio è promuovere interventi didattici mirati al perfezionamento post-universitario dei soggetti che operano a livello elevato di responsabilità, il cosiddetto management degli ecosistemi montani ovunque questi si trovino. Il Consorzio ha infatti una vocazione europea. Vi sono Università di altri paesi che intendono aderire, perché il problema della marginalizzazione delle aree montane, nel mutato rapporto tra pianura e montagna, ha certamente carattere extranazionale ed addirittura continentale. Sono stati già stati realizzati dei master in sostenibilità mettendo in campo una risposta ad un problema sentito.

Sono, altresì, previsti l'istituzione dell'Osservatorio della Montagna, del Museo della Montagna e di una Scuola di Montagna che contribuiranno a favorire la formazione di base degli addetti alle attività produttive e culturali connesse con il "bene" montagna.

Azioni esemplificative

Elemento caratterizzante la montagna abruzzese è il territorio con le sue risorse ambientali. Un ambiente che, per la scarsa pressione antropica, per la indisponibilità fisica ad accogliere grandi infrastrutture e per l'inaccessibilità, è miracolosamente giunto fino a noi quasi intatto, diventando una potenzialità su cui poter contare per nuovi processi di sviluppo.

Una opportunità che negli ultimi anni la Regione ha cercato di cogliere, realizzando un sistema di parchi naturali e risorse abbastanza esteso, tale da creare l'immagine dell'Abruzzo come "Regione Verde d'Europa", che, indubbiamente, costituisce un valore notevole, spendibile per rilanciare importanti attività economiche, a cominciare dal turismo fino alla migliore valorizzazione dei prodotti agricoli, specialmente di quelli tipici e di nicchia.

E' indubbio che la scelta del "modello parco" ha innescato processi nuovi e positivi. E' la prima volta che aree deboli della Regione si sono trovate accomunate in un momento progettuale che da un lato le unifica e dall'altro conferisce loro un potere contrattuale tale, da permettere di imporsi all'attenzione dell'intero Abruzzo. Intorno all'idea di parco sono state individuate attività compatibili e indicata la strada, attraverso cui, la parte più debole del territorio

può partecipare allo sviluppo senza più gravare sulle aree più ricche, divenendo, invece, parte attiva dello sviluppo regionale.

La Regione è riuscita a proporre un modello ripreso anche da altre Regioni e, peraltro, si sono reperite ed investite risorse che, altrimenti, non avrebbero preso la strada della montagna.

Con il Progetto APE (Appennino Parco d'Europa), ad esempio, proposto dall'Abruzzo, è stato definito un Accordo di Programma tra il Ministero dell'Ambiente e la Regione avente per oggetto: APE-Appennino Parco d'Europa, Programma di azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino che prevede, nell'ambito del programma stralcio di tutela ambientale (art. 2, comma 106, legge 662/96 e art. 7 legge 344/97) al quinto progetto (conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e della biodiversità), uno specifico finanziamento pari a 1,4 miliardi per le due annualità 1998-1999. Nella Relazione al suddetto programma è previsto che con APE ci si propone di integrare le politiche ambientali con le altre politiche, in un progetto complessivo di sviluppo sostenibile riguardante tutto l'arco appenninico a partire dal sistema delle aree protette".

Accanto al modello "parco", poiché non tutta la montagna abruzzese può essere associata a tale sistema, sono state individuate altre iniziative in quanto il contesto territoriale sul quale si va ad incidere è pressoché composito e le risposte da fornire sono altre e differenziate, a cominciare dalla organizzazione istituzionale del territorio montano.

Si segnalano, inoltre, le iniziative in tema di sviluppo montano, rappresentate dai diversi Patti territoriali approntati e finanziati, nonché gli strumenti della nuova programmazione, in ambito comunitario approntata nel DOCUP (Documento unico di programmazione) e nel Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, che sono stati calibrati tenendo conto, in particolar modo, le esigenze delle aree interne.

4.5.12 Regione Molise

Assetto istituzionale delle competenze

Nell'ambito dell'Esecutivo regionale, recentemente rinnovato, le iniziative regionali per la montagna sono state delegate all'Assessorato politiche agricole che ha acquistato la seguente dizione: Assessorato politiche agricole, alimentari e forestali, politiche della montagna, pesca produttiva. Nell'ambito di tale Assessorato dovrà crearsi un'apposita struttura in grado di approntare e gestire le iniziative di competenza.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

Approvata dal Consiglio regionale e pubblicata sul BURM n. 17 del 16 settembre 1999 è divenuta legge della Regione Molise la l.r. 2 settembre 1999 n. 29 "Provvedimenti per la salvaguardia, lo sviluppo, la tutela e la valorizzazione dei territori montani". Con legge regionale 3 marzo 2000 n. 12 si è provveduto a modificare la l.r. 29/99. Entrambe inoltrate tempestivamente al visto delle competenti strutture UE, in copia rispettivamente all'allegato 1 e 2.

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

Nell'ambito specifico della legge 97/94 non sono state ancora attivate risorse specifiche (regionali, nazionali e comunitarie) in attesa che la l.r. n. 29 del 2 settembre 1999 sia munito del visto UE precedentemente citato. Di conseguenza non risulta ancora attivato il Fondo regionale per la montagna.

Interventi per mantenimento dell'agricoltura in montagna

Nel corso del 1999 l'ERSAM (Ente Regionale Sviluppo Agricolo) ha approntato uno studio sui problemi tipici agro-alimentari. In particolare, è stato redatto un apposito, ricco e completo Atlante sui prodotti tipici agro-alimentari regionali la cui parte più consistente riguarda i prodotti delle aree montane. Lo stesso ERSAM ha in corso una serie di attività dimostrative-sperimentali inerenti colture erbacee ed arboree tipiche dell'agricoltura di montagna.

Interventi per il mantenimento dei servizi in montagna

Gli interventi finanziati hanno interessato diverse tipologie di servizi, tra i quali si ricordano: lo smaltimento e raccolta differenziata dei rifiuti, la manutenzione di strade, i servizi socio-assistenziali e i servizi di soccorso.

Interventi per il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale

Le opere realizzate per complessivi 3,5 miliardi di lire, hanno interessato il territorio di diverse Comunità montane. Gli interventi di maggiore entità sono stati quelli di carattere selvicolturale ed in particolare rimboschimenti, miglioramenti boschivi e cure culturali.

Interventi di manutenzione idraulico-forestale

Gli interventi sono stati eseguiti su tre Comunità montane con un impegno di 1,2 miliardi di lire, destinati principalmente alla realizzazione ed alla manutenzione di opere di bonifica montana.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

L'attività di vigilanza ed avvistamento è stata svolta dalle Comunità montane, mentre gli interventi di spegnimento sono stati coordinati dal Corpo Forestale dello Stato, con una spesa di 1,5 miliardi di lire.

4.5.13 Regione Basilicata

Assetto istituzionale delle competenze

L'assetto delle competenze nella materia di attuazione della normativa sulla montagna muove da un'articolazione di tipo settoriale che chiama in causa vari Dipartimenti regionali, tra i quali, segnatamente, il Dipartimento agricoltura e il Dipartimento ambiente e territorio.

Da qualche tempo, nel contesto di un più ampio sistema di relazioni istituzionali con le Comunità montane operanti sul territorio e per la specifica gestione del Fondo regionale per la montagna, di cui alla legge regionale n. 23/97 di attuazione della legge n. 97/94, alcune competenze sono state attestate presso la Presidenza della Giunta. Ciò, evidentemente, pone problemi di raccordo e coordinamento, anche nelle relazioni esterne, che è obiettivo dell'Ente risolvere al meglio.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

Con legge regionale n. 9/93 si è provveduto al riordino delle Comunità montane, ai sensi dell'art. 61 della legge n. 142/90. E' intenzione del legislatore regionale, peraltro, procedere in tempi brevi ad un riassetto normativo della materia di più ampio respiro, anche alla luce delle più recenti novità nel settore (v. legge 265/99).

Con la legge di bilancio 1995 è stato poi istituito il Fondo regionale per la montagna, di cui all'art. 2 della legge n. 97/94, alla quale successivamente è stata data concreta attuazione con la legge regionale n. 23/97 recante "Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane".

Meritano di essere segnalati, inoltre, i seguenti ulteriori provvedimenti:

- D.G.R. n. 724 del 10 marzo 1998: "Direttiva di attuazione e ripartizione dei fondi alle Comunità montane, a norma degli artt. 17 e 18 della legge regionale n. 23/97";
- D.G.R. n. 817 del 16 marzo 1998: "Costituzione del Comitato di coordinamento e monitoraggio, a norma dell'art. 15 della legge regionale n. 23/97";
- D.C.R. n. 950 del 6 ottobre 1998: "Individuazione dei comuni montani con meno di 1.000 abitanti e dei centri abitati con meno di 500 abitanti ricompresi negli altri comuni montani, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 della legge n. 97/94";
- D.G.R. n. 3745 del 15 dicembre 1998 di definizione dei criteri e delle modalità di erogazione alle Comunità montane delle somme assegnate in sede di riparto annuale del Fondo regionale per la montagna.

Risorse attivate e fondo regionale per la montagna

Le risorse comunitarie attivate nel 1999 mediante l'attuazione dei regolamenti CE - Piano operativo 1998-99 sono di circa 114 miliardi di lire riferibili a 799 nominativi, tra i quali 30 Comuni, ai quali è attribuito un importo di 9 miliardi di lire (FEOGA - orientamento).

In tale quadro, meritano di essere segnalate la Decisione comunitaria C (99) 1290/2 del 17 maggio 1999 di approvazione del Piano operativo della Regione Basilicata e la D.G.R. n. 3582 del 30 dicembre 1999 (Aiuti alle misure forestali nel settore agricolo - Approvazione graduatorie definitive dei beneficiari ed autorizzazione all'effettuazione dell'intervento).

Circa le modalità di utilizzo del Fondo regionale per la montagna, va sottolineato che le somme disponibili nell'annualità sono state interamente ripartite tra le Comunità montane per il sostegno dei loro programmi di intervento, ferma restando la funzione di raccordo e di verifica istruttoria di cui alla già citata deliberazione di Giunta regionale n. 3745 del 15 dicembre 1998.

Interventi per mantenimento dell'agricoltura in montagna

In tema di valorizzazione dei prodotti tipici agro-alimentari, va segnalata in particolare la legge regionale n. 48/98 con cui si è provveduto a regolamentare la raccolta e commercializzazione dei funghi epigei. In tale quadro normativo, i residenti dei comuni montani possono ottenere una deroga sul quantitativo raccolto ed i Comuni hanno la possibilità di destinare gli introiti derivanti dalla vendita dei tesserini e dalle multe ad azioni di miglioramento degli ambienti naturali.

Interventi per il mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale

Tra le azioni finalizzate al mantenimento del patrimonio agro-silvo-pastorale, nell'ambito del Reg. CE 2080/92, la Regione Basilicata ha previsto per il biennio 1998-1999 interventi di miglioramento del patrimonio boschivo indirizzati a privati per un totale di circa 32 miliardi.

Oltre alla già menzionata D.G.R. n. 3582 del 30 dicembre 1999, va segnalata a tal riguardo la D.G.R. n. 1415 del 5 maggio 1998 che regola la procedura dei finanziamenti relativi ai Piani di assestamento forestali. In tale quadro, gli Enti interessati possono accedere ad un finanziamento pari al 50% dell'importo complessivo richiesto per la redazione dei Piani. Gli importi totali per l'anno 1999 sono di L. 368 milioni (D.G.R. 2383/99) e L. 169 milioni (D.G.R. 2384/99).

Interventi di manutenzione idraulico-forestale

Nel Piano di forestazione 1999 e relativamente al settore della manutenzione idraulico-forestale, sono stati eseguiti interventi di miglioramento e ricostruzione boschiva (per 19 miliardi di lire), cure colturali ai rimboschimenti (per 7 miliardi) e di manutenzione e apertura di strade forestali (per 3 miliardi). I

lavori sono stati effettuati dalle Comunità montane e dalle Province su tutti i Comuni della Regione.

Interventi riguardanti la lotta agli incendi boschivi

Nel corso del 1999 il servizio antincendio è stato organizzato coinvolgendo diversi organismi e strutture (Corpo Forestale dello Stato, aeromobili, Vigili del Fuoco, telerilevamento, associazioni volontarie, Comunità montane). I fondi sono quelli attestati all'antincendio (cap. 1020) ed alle associazioni di volontariato (cap. 4902), per un totale di oltre 1,6 miliardi di lire.

Su tutto il territorio, poi, le Comunità montane sono state attivate per l'effettuazione di interventi di miglioramento dei viali antincendio, di azioni di guardia antincendio, ecc., attribuendo loro dei fondi nell'ambito del Piano di forestazione 1999, per un importo totale di circa L. 19 miliardi.

Azioni esemplificative

L'esperienza del Programma Leader II in Basilicata, che si concluderà tra poco più di un anno, vede il coinvolgimento di 10 GAL (Gruppi di Azione Locale) e 2 OC (Operatori Collettivi) che, con la loro attività, hanno interessato quasi l'intero territorio regionale (86% della superficie).

In generale, va evidenziato l'aspetto innovativo dei progetti proposti, che hanno come comune denominatore la "trasferibilità" in aree rurali simili sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista culturale e vedono la partecipazione diretta di soggetti pubblici (Comuni, Comunità montane, ecc.) e privati (società cooperative, associazioni, forze sindacali, ecc.). La valorizzazione del territorio rurale è avvenuta soprattutto attraverso progetti di turismo rurale che, in termini di risorse impiegate, costituiscono la principale azione strategica del Leader II Basilicata.

I PAL (Piani di Azione Locale) si caratterizzano, peraltro, anche per la loro multisettorialità. Vi sono, infatti, azioni finalizzate al recupero delle tradizioni culturali, artigianali ed alla riappropriazione della memoria dei luoghi e del tempo, attraverso il recupero funzionale dei siti e dei borghi rurali di interesse storico-culturale e dei mestieri e delle arti di un tempo (GAL Cosvel, Le Macine, Bradanica e CSR Marmo Melandro).

Altri progetti privilegiano, invece, la valorizzazione integrata delle risorse locali, la salvaguardia ed il rafforzamento dell'identità rurale e la promozione dell'imprenditorialità locale al fine di favorire lo sviluppo socio-economico del territorio (ALLBA e ACTA Valle dell'Agri). Altri, ancora, pongono particolare attenzione alla valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici (Lucania Leader, CSR Marmo Melandro e ASI - BC).

Meritano menzione, infine, i due Operatori Collettivi ai quali è affidata la realizzazione di Piani di Azione monotematici. L'OC "Aprocel" (Associazione Produttori Cerealicoli Lucani) ha concentrato la propria attività sulla valorizzazione dei prodotti tipici agro-alimentari. Obiettivo del PAL è, infatti, quello di valorizzare un mix di prodotti (grano duro, farro, cereali e leguminose di granella) che hanno in comune caratteristiche tipologiche e tecniche di produzione, conservazione ed utilizzazione. Attraverso l'utilizzo delle più moderne tecniche (biotecnologie), si mira, ad un tempo, a rivalutare prodotti dell'area da tempo abbandonati, ad aprire alle produzioni locali tipiche nuovi mercati di sbocco e ad a proporsi quale valido esempio per molte aree dell'UE

L'OC "Piani e Programmi di Azione Locale", invece, ha privilegiato azioni riconducibili al turismo rurale. Il progetto prevede infatti la realizzazione di videoproiezioni e rappresentazioni teatrali nella foresta "Grancia", di sentieri e percorsi tematici, nonché l'attivazione di azioni e strumenti di promozione del territorio mediante la valorizzazione delle emergenze architettoniche, archeologiche, storiche e culturali dell'area.

CAP. 5 - La spesa pubblica per la montagna

5.1 LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO: LE RISORSE FINANZIARIE ORDINARIE EROGATE DAL MINISTERO DELL'INTERNO

Il sistema dei trasferimenti erariali alle Comunità montane per l'anno 2000 si basa ancora sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992 che prevedono l'erogazione da parte dello Stato di somme derivanti dai fondi ordinari e consolidati nonché del Fondo nazionale ordinario degli investimenti. Continua ad essere erogato, per i mutui in corso di ammortamento, anche il contributo per lo sviluppo degli investimenti.

Si precisa che le disposizioni sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali, contenute nel decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, erano state ulteriormente rinviate al 1° gennaio 2000 dall'articolo 31, comma 40, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (collegato alla legge finanziaria del 1999). Nel 1999, tuttavia, l'articolo 10, comma 1, lettera f) della legge 13 maggio 1999, n. 133, recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale ha previsto una delega legislativa per la revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. E' stato stabilito che tale perequazione deve basarsi su quote capitarie che dovranno essere definite in relazione alle situazioni e caratteristiche territoriali demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali. Per un periodo transitorio tale perequazione sarà effettuata anche in funzione dei trasferimenti storici. In relazione a ciò il Ministero dell'Interno ha intrapreso studi appropriati e finalizzati alla concreta attuazione dei principi e criteri direttivi previsti dalla delega legislativa sopra esposta. La delega è ora scaduta e si deve decidere se riproporla o rinnovarla con contenuti diversi. Corre l'obbligo di precisare che, ad evitare differimenti dall'applicazione della norma, l'articolo 30, comma 9, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria del 2000) ha stabilito che dal 1° gennaio 2001, deve essere obbligatoriamente applicato il citato decreto legislativo n. 244 del 1997.

Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, le disposizioni da porre in essere in virtù del nuovo sistema dei trasferimenti previsto nella citata legge delega dovranno comunque prevedere almeno la conferma delle risorse erariali complessive attualmente in godimento di detti enti.

Si ritiene, pertanto, di riferirsi, al momento, al sistema dei trasferimenti previsto nel citato decreto legislativo n. 244 del 1997 che stabilisce per le Comunità montane l'unificazione degli attuali contributi ordinari e consolidati in un unico contributo ordinario incrementato della quota relativa al tasso programmato d'inflazione.

Nella tabella 5.1 risultano pertanto già unificati i contributi ordinari e consolidati in un unico fondo ordinario con l'incremento al tasso programmato d'inflazione che per l'anno 2000 è pari all'1,5 per cento e per gli anni 2001 e 2002 all'1,1 per cento.

Si fa presente che gli importi riportati nella citata tabella relativi al fondo ordinario si riferiscono alle dotazioni (quota destinata alle Comunità montane) dei capitoli 1601 e 1603 dello Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per gli anni 1999 e 2000 e alle previsioni 2001 e 2002 e non alle effettive somme erogate o da erogare alle Comunità montane. Le citate dotazioni di bilancio contengono, infatti, anche le spettanze delle Comunità montane delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia alle quali il Ministero non eroga più trasferimenti rispettivamente dal 1995 (seconda rata dei contributi ordinari e consolidati) e dal 1997. Ciò in attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta di cui al decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 il quale dispone che spetta alla Regione Friuli Venezia Giulia disciplinare la finanza locale degli enti locali con finanziamento a carico del proprio bilancio. Le relative maggiori somme, pertanto, debbono considerarsi a tal fine economie di bilancio.

Tab. 5.1 *Risorse finanziarie ordinarie per la montagna erogate alle Comunità montane (Miliardi di lire)*

Risorse Finanziarie	1999	2000	2001*	2002*
FONDO ORDINARIO (ex fondo ordinario + fondo Consolidato)	261,300	265,2	269,2	272,2
FONDO NAZIONALE ORDINARIO Contributi investimenti	13,239	12,801	12,801	12,801
CONTRIBUTO AMMORTAMENTO MUTUI Anni precedenti 1993	24,284	24,284	24,284	24,284
TOTALE	298,823	02,285	06,285	309,285

* Previsioni

Fonte: Ministero dell'Interno.

L'insieme dei fondi sopra richiamati costituisce la dotazione ordinaria a favore delle Comunità montane già esistente anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 gennaio 1994, n. 97 relativa alle nuove disposizioni per le zone montane.

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

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

Il fondo ordinario nazionale destinato alle province, ai comuni ed alle Comunità montane è previsto nella tabella C della legge finanziaria 2000 in complessive lire 30 miliardi (di cui lire 12,801 alle Comunità montane) per l'anno 2000.

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

Alle somme precedenti vanno aggiunte quelle relative al contributo sugli oneri di ammortamento dei mutui assunti con l'utilizzazione dei plafond dei contributi erariali non utilizzati degli anni dal 1988 al 1992

Si tratta delle somme effettivamente impegnate per l'anno 1999 sul capitolo 7233 dello Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno e di quelle che si prevede di impegnare per il triennio successivo. Si evidenzia che il contributo predetto viene erogato a fronte di mutui già in ammortamento e di quelli contratti nell'anno precedente con l'utilizzazione dei plafond dei contributi erariali non utilizzati da ciascuna comunità montana negli anni precedenti. E', pertanto, difficile prevedere in che misura gli enti utilizzano detti plafond per nuovi mutui. I dati di previsione suesposti possono quindi subire sostanziali modifiche nella fase degli impegni.

Nella tabella 5.2 sono riportati i trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane per l'anno 2000.

Si precisa che gli importi indicati nella citata tabella 5.2, relativi al fondo ordinario e consolidato, sono inferiori a quelli indicati nella tabella 5.1 perché, come già evidenziato, nella precedente sono riportate le dotazioni di competenza dei capitoli 1601 e 1603 dello Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno che comprendono anche le spettanze delle Comunità montane situate nelle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia alle quali questo Ministero non eroga più i contributi ordinari rispettivamente dal 1995 e dal 1997 per i motivi già esposti.

Tab. 5.2 - *Distribuzione regionale dei trasferimenti erariali alle Comunità montane (anno 2000).*

REGIONE	FONDO NAZIONALE INVESTIMENTI	FONDO ORDINARIO	FONDO CONSOLIDATO	TOTALE
PIEMONTE	1.001.406.30	17.843.539.59	2.207.029.814	21.051.975.71
LOMBARDIA	1.238.522.50	19.996.004.85	2.438.393.564	23.672.920.91
PROV. BOLZANO	557.171.000	----	----	557.171.000
PROV. TRENTO	580.909.800	----	----	580.909.800
VENETO	513.366.000	8.376.702.115	825.470.114	9.715.538.229
LIGURIA	417.815.000	8.112.850.122	1.008.070.122	9.538.735.244
EMILIA ROMAGNA	600.184.600	7.742.812.610	628.971.117	8.971.968.327
TOSCANA	717.113.900	9.062.848.684	1.791.808.201	11.571.770.78
UMBRIA	532.470.200	7.521.985.458	1.905.652.821	9.960.108.479
MARCHE	440.215.400	6.382.148.643	1.600.119.057	8.422.483.100
LAZIO	724.576.800	11.566.337.45	1.618.172.588	13.909.086.84
ABRUZZO	573.027.500	9.734.803.089	1.697.698.935	12.005.529.52
MOLISE	271.031.900	4.803.442.959	2.478.741.006	7.553.215.865
CAMPANIA	804.520.000	14.005.792.94	28.400.966.82	43.211.279.76
PUGLIA	320.866.400	4.734.306.328	2.545.389.175	7.600.561.903
BASILICATA	522.468.100	7.291.003.720	6.201.804.198	14.015.276.01
CALABRIA	927.691.200	14.606.666.88	15.857.455.65	31.391.813.74
SICILIA	825.270.600	9.601.504.712	253.763.994	10.680.539.306
SARDEGNA	1.232.372.800	14.791.315.91	1.086.355.173	17.110.043.891
TOTALE	12.801.000.000	76.174.066.096	72.545.862.355	261.520.928.451

5.2 L'APPLICAZIONE DELLA L. 97/94

5.2.1 Il Fondo nazionale per la montagna (Art. 2)

La legge 97/94 ha istituito il Fondo nazionale per la montagna che annualmente viene finanziato con Legge finanziaria.

La Legge finanziaria 2000 ha previsto 300 miliardi per gli anni 2000-2002 a cui vanno aggiunte le quote del Fondo nazionale montagna 1996 che non erano state erogate per limitazioni nell'accensione dei mutui pari a 103 miliardi per il 2000 e 50 miliardi per il 2001.

Tab. 5.3 - Fondo nazionale per la montagna Artt.2 e 25 della legge 97/94 (miliardi di lire)

1999	2000	2001	2002
129,61	100 ⁽¹⁾	100 ⁽²⁾	100

(1) a cui vanno aggiunti 103 miliardi come quota ex Fondo montagna 96

(2) a cui vanno aggiunti 50 miliardi come quota ex Fondo montagna 96

Il CIPE, con delibera del 21 dicembre 1999, ha approvato i criteri e il piano di riparto tra tutte le Regioni del Fondo Nazionale per la Montagna 1999.

Si tratta di 129,61 miliardi di lire ripartiti ai sensi dell'art. 2 della legge 97/94.

Nella delibera di approvazione pubblicata nella G. U. N. 59 dell'11 marzo 2000 sono confermati i criteri di riparto del Fondo già individuati nei precedenti anni 1996, 1997 e 1998.

Si deve comunque sottolineare che, in seguito all'emanazione della legge 144/99 art. 36, la ripartizione è stata estesa anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome.

Le relative quote di riparto percentuali relativa a ciascuna Regione e le conseguenti assegnazioni sono riportate nella tabella 5.4.

Tab. 5.4 *Riparto Fondo Nazionale per la Montagna; Anno 1999*

Regione	Quota di riparto (%) col. A	Assegnazione (mld lire) col. B
PIEMONTE	9,54	12,371
VALLE D'AOSTA	0,99	1,279
LOMBARDIA	5,30	6,875
BOLZANO	5,67	7,351
TRENTO	5,18	6,719
VENETO	2,81	3,639
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3,69	4,782
LIGURIA	3,47	4,493
EMILIA-ROMAGNA	3,74	4,850
TOSCANA	5,23	6,782
UMBRIA	2,35	3,045
MARCHE	3,90	5,058
LAZIO	3,17	4,105
ABRUZZI	6,66	8,635
MOLISE	2,83	3,662
CAMPANIA	6,90	8,948
PUGLIA	2,92	3,783
BASILICATA	5,32	6,901
CALABRIA	8,15	10,561
SICILIA	6,45	8,366
SARDEGNA	5,72	7,408
ITALIA	100,00	129,610

Per utilità del lettore si rammenta che i criteri di riparto del Fondo tengono conto:

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

Per l'attuazione del riparto in relazione ai criteri predetti vengono utilizzati:

- 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;
- un apposito indicatore di perequazione volto a tenere conto delle altre fonti di finanziamento per territori montani a disposizione delle Regioni,

In data 15 marzo 2000 il Comitato Tecnico per la Montagna ha approvato i criteri di riparto del Fondo nazionale per la montagna 2000, confermando gli stessi criteri utilizzati negli anni precedenti.

Si fa presente che il rifinanziamento della legge è inserito nella tabella D della Legge finanziaria 2000 (legge 488/99) che da quest'anno ha valenza triennale allo scopo di permettere una programmazione delle stesse con un orizzonte temporale più ampio.

Si tratta di 300 miliardi per il triennio 2000-2002 a cui si devono aggiungere 103 miliardi per l'anno 2000 che recupera una quota parte non erogata con il Fondo nazionale per la montagna 1996. Un'ulteriore quota di 50 miliardi, sempre di medesima provenienza, confluirà nel Fondo 2001.

Rimane ancora insoddisfatta l'esigenza di valutare con attendibilità i parametri previsti dalla legge 97/94 in quanto sono parzialmente disponibili alcuni indicatori, come nel caso di quelli ambientali. Si deve sottolineare che solo il 20 luglio 2000 è stato approvato il 3° aggiornamento delle Aree naturali protette da parte della Conferenza Stato Regioni. Tali dati rielaborati dal Ministero dell'Ambiente a livello regionale sono necessari per attuare i criteri di riparto del Fondo 2000 che saranno oggetto di approvazione della Conferenza Stato-Regioni e poi del CIPE.

5.2.2 La gestione del patrimonio forestale (Art. 9)

L'articolo 9 della L. 97/94 prevede che il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e le Regioni concedano finanziamenti ai Comuni e alle Comunità montane per la realizzazione di interventi nel settore dell'agricoltura ecocompatibile e di interventi di forestazione in attuazione del piano forestale nazionale.

L'evoluzione del quadro istituzionale e normativo, sia nazionale che comunitario, avvenuta con particolare incisività proprio nel primo quinquennio di operatività della legge n.97 del 1994, richiede oggi una rilettura del disposto dell'articolo 9 per individuare i nuovi confini entro i quali gli attori istituzionali indicati al comma 1 dell'articolo possono operare per dare attuazione alle disposizioni in esso contenute.

Attualmente, l'individuazione di percorsi per dare attuazione all'articolo 9 deve necessariamente misurarsi con i nuovi elementi di scenario quali il completamento del processo di decentramento delle funzioni amministrative, avviato con il DPR 616/78, con l'emanazione delle "leggi Bassanini" e, in particolare, con la legge 112/98 ed il nuovo profilo delle amministrazioni centrali, definito dalla legge 300/99, sulla base del quadro funzionale individuato dalla citata legge 112/98.

In particolare si evidenzia la trasformazione nello stesso quinquennio e attraverso varie fasi del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste in Ministero delle politiche agricole e forestali; accanto a ciò vanno considerati altri elementi di contesto quali l'emanazione del nuovo regolamento comunitario sul sostegno allo sviluppo rurale, la normativa regionale in materia di agricoltura, forestazione ed interventi a favore della montagna, la normativa nazionale e regionale in materia di aree protette.

Non vanno altresì dimenticati gli impegni derivanti dagli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia in materia di sviluppo sostenibile, forestazione, etc. (Rio, Helsinki, Lisbona, Kyoto) oltre che il dibattito in corso sui modelli di gestione forestale sostenibile

Come già sottolineato nelle relazioni degli anni precedenti, i risultati attesi dal rilancio delle attività silviculturali nelle zone montane non si limitano a considerare i soli effetti positivi sul territorio e sull'ambiente ma, in relazione all'impegno imprenditoriale e occupazionale richiesto, si traducono in previsioni favorevoli anche sotto il profilo della possibilità di rivitalizzare il contesto economico e sociale di tali territori il cui equilibrio, come risulta da studi recenti, si basa sulla pluriattività non solo riferita al sistema locale nel suo complesso ma anche al singolo operatore economico.

Alla luce della nuova e più chiara distribuzione delle funzioni politiche, di indirizzo ed amministrative orientata al decentramento sul territorio e all'applicazione del principio di sussidiarietà, l'azione del Ministero potrà esplicarsi più propriamente e positivamente attraverso una serie di interventi "di contesto", orientati, cioè, a promuovere la funzionalità dell'intero sistema agrosilvopastorale nel perseguimento degli obiettivi della legge sulla montagna.

Sul piano di una migliore conoscenza del settore va segnalato che facendo seguito allo studio propedeutico realizzato tra il 1998 e il 1999 dall'Istituto Sperimentale per l'Assesamento e l'Alpicoltura di Trento, specializzato nel settore, è stato possibile destinare una quota dello stanziamento della legge pluriennale in agricoltura, pari a circa 15 miliardi distribuiti in 3 anni a partire dal 2000, per la realizzazione del nuovo Inventario forestale nazionale (IFNI). Allo stato attuale è in corso di definizione un'intesa con l'ISTAT per

stabilire le modalità di rilevazione affinché i dati possano confluire in un unico sistema statistico nazionale.

Sul piano programmatico va evidenziata l'attività derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, la quale negli anni recenti ha emanato una serie di atti volti a definire una strategia forestale comune, ovvero un quadro di riferimento per le azioni da realizzare nei singoli Stati membri.

Tali atti prendono l'avvio dalla Relazione Thomas (presentata nel dicembre 1996) e dalla Risoluzione sulla strategia forestale europea (presentata dal Parlamento europeo nel gennaio 1997) e sono rappresentati dalla comunicazione della Commissione europea sulla strategia forestale (dell'11 novembre 1998) e dalla finale Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 14 dicembre 1998.

Tale Risoluzione, in particolare, riconosce l'importanza del ruolo multifunzionale svolto da tutte le foreste europee, nonché la necessità di adempiere tutti gli impegni sottoscritti in sede internazionale al fine di consentire agli Stati membri la realizzazione di uno sviluppo forestale sostenibile.

Grazie a tali documenti è stata, quindi, abbozzata una strategia forestale europea che, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, sembra voler incidere sempre più sulle politiche forestali degli Stati membri. E' in tale quadro di riferimento che il "Regolamento (CE) n.1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOAG) accorpa e rilancia l'intervento comunitario nel campo delle strutture agricole e dà nuovo risalto al settore forestale, riprendendo le azioni in precedenza previste e cofinanziate da altri regolamenti anche forestali (Reg. 1610/89, 867/90, 2080/92).

Per l'attuazione di tale Regolamento e del relativo Regolamento applicativo n.1750/99, le Regioni hanno predisposto specifici Piani di Sviluppo Rurale, contenenti un capitolo dedicato alle misure forestali.

Sul piano progettuale molti elementi di riferimento sono contenuti nei due progetti:

- "Foresta appenninica" predisposto dal Consorzio Nazionale per la valorizzazione delle Risorse forestali e delle aree protette
- "Restauro dei boschi cedui: un'opportunità per l'ambiente e l'occupazione" presentato dalla Federlegno-Arredo.

Al progetto Foresta Appenninica con delibera CIPE n. 219/99 del 21 dicembre 1999 sono stati assegnati 4,5 miliardi di lire finalizzati all'avvio di una prima fase comprendente il rafforzamento del sistema dei consorzi forestali (potenziamento della struttura, formazione ed aggiornamento professionali degli

operatori, promozione ed avvio di nuove strutture associative di gestione territoriale) e la sperimentazione di alcune misure che abbiano valenza prototipale, da replicare in altre realtà territoriali.

Un apposito Comitato di sorveglianza verificherà l'attuazione del programma valutando la possibilità di cofinanziamento dello stesso da parte dei soggetti interessati (Comunità montane, Regioni e privati).

Il progetto "Restauro dei boschi cedui: un'opportunità per l'ambiente e l'occupazione", analizza le potenzialità ambientali, economiche, sociali, connesse all'avvio in modo organico di un processo di restauro e conversione in alto fusto di boschi cedui degradati sul territorio montano e collinare del nostro paese.

Infine, sul piano normativo, è da segnalare l'attività in corso per pervenire alla formulazione di un disegno di legge quadro forestale. Il Ministero ha affidato all'Accademia Italiana di Scienze Forestali di Firenze il compito di redigere il testo normativo. Nel mese di giugno e luglio si sono svolti già alcuni incontri presso la Direzione cui hanno preso parte rappresentanti del CNEL delle Regioni e dell'Accademia. Il progetto è finalizzato a stabilire gli indirizzi guida da applicare al settore forestale e si svolge in sintonia con l'azione avviata dal CNEL con i recenti approfondimenti sul sistema foresta legno e sulla situazione del quadro normativo di riferimento.

5.2.3 Le agevolazioni per il settore energetico (Art.10).

Come già riportato nella Relazione precedente in seguito all'emanazione della legge Finanziaria 1999 (L.448/98 art. 8, comma 10, lettera c) sono stati previsti contenimenti dei costi energetici nei Comuni montani compresi nella zona climatica E ed F.

Più in particolare i 1074 Comuni di zona climatica F (con gradi-giorno superiori a 3000) hanno diritto ad una riduzione del prezzo finale di 250 lire per ogni litro di gasolio e 308 lire per chilogrammo di gas di petrolio liquefatto.

Per i 564 Comuni di fascia climatica E (con gradi-giorno compresi tra 2.100 e 3.000) sono state concesse le stesse agevolazioni limitatamente a quei Comuni che non sono ancora metanizzati.

Le agevolazioni inizialmente previste nella misura di 200 lire per litro di gasolio e 258 lire per chilogrammo di gas di petrolio, sono state aumentate, con Decreto legge n. 268 del 30 settembre 2000, rispettivamente a 250 ed a 308 lire.

5.2.4 Gli interventi per lo sviluppo delle attività produttive (Art.13)

I contributi concessi, nel 1999, per lo sviluppo di attività produttive ubicate in Comuni Montani in base alla Legge 488/92 ammontano a circa 545 miliardi di lire; i comuni interessati sono stati complessivamente 338.

Si fa presente che la graduatoria delle iniziative viene effettuata in base ai criteri prestabiliti dalla legge medesima, fra i quali viene considerato un indicatore che recepisce le priorità regionali con riferimento alle aree del territorio, ai settori merceologici ed alle tipologie di investimento ammissibili.

Tab. 5.5 *Numero dei Comuni e degli importi concessi per Regione*

Regioni	Comuni interessati	Importi (in milioni di lire)
Piemonte	15	2839,81
Lombardia	2	271,51
Trentino Alto Adige	3	858,4
Veneto	27	5789,05
Friuli Venezia Giulia	2	13480,5
Liguria	25	19058,63
Emilia Romagna	3	262,24
Toscana	21	13975,12
Umbria	41	48655,9
Marche	18	27956,42
Lazio	8	4015,71
Abruzzo	10	2867,04
Molise	4	9844,33
Campania	43	92101,21
Puglia	23	71071,24
Lucania	13	13200,6
Calabria	39	45580,18
Sicilia	26	103264,8
Sardegna	15	70022,27
Totali	338	545114,9

5.3 I MUTUI PER LE COMUNITÀ MONTANE E CRITERI PER LA VALUTAZIONE DA PARTE DEL CTIM DEI PROGETTI A VALENZA SOVRAREGIONALE

La legge n. 144/99, all'art. 34 (Fondo nazionale per la montagna), autorizza le Comunità montane a contrarre mutui a totale carico dello Stato entro limiti d'impegno quindicennali di 20 miliardi di lire a decorrere dal 2000, e di 10 miliardi di lire dal 2001. Come previsto dalla stessa legge, i criteri di erogazione sono stati fissati con Decreto del Ministro Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (Decreto del 28 gennaio 2000, pubblicato sulla G.U. n. 27 del 3.2.00).

Il Decreto ripartisce le risorse derivanti dai mutui in tre parti. La prima, pari al 25% del totale, distribuito in quote uguali a tutte le Comunità montane è finalizzata alla redazione del Piano di sviluppo di cui all'art. 7 della legge n. 97/94, da adottare entro il 15 dicembre del 2000. Le Comunità già in possesso di un Piano possono impiegare tali finanziamenti per il suo eventuale completamento e aggiornamento, oppure per la realizzazione di alcune sue parti.

La seconda e più consistente frazione, il 65% del totale, è destinata al finanziamento di progetti finalizzati alla realizzazione di progetti di sviluppo presentati da Comunità montane singole o associate. La sua ripartizione fra le Regioni (comprese quelle a Statuto speciale e le Province autonome) è proporzionale per metà all'estensione delle superfici montane e per metà al numero di residenti nelle stesse zone. I progetti da sottoporre a valutazione per ottenere il finanziamento devono essere presentati alle Regioni entro metà dicembre 2000.

Infine, la terza parte, pari al 10% delle somme derivanti dai mutui, maggiorato delle eventuali risorse non attivate dagli Enti beneficiari nei termini previsti, "è ripartito tra le Comunità montane che presentino, in forma associata, al CTIM entro il 15 dicembre 2000, progetti redatti secondo criteri individuati dal CTIM entro il 15 aprile 2000. I progetti saranno successivamente selezionati dallo stesso CTIM entro il 15 marzo 2001" (art. 1, comma 4).

I beneficiari di questa terza quota di finanziamenti sono aggregazioni di più Comunità montane riunite fra di loro con apposita convenzione, con una particolare preferenza alle domande presentate da Comunità inserite in un Gruppo di Azione Locale costituito nell'ambito di un programma comunitario Leader. Le condizioni preliminari di ammissibilità, che devono essere possedute da tutte le Comunità partecipanti, riguardano essenzialmente la coerenza del progetto di cui si chiede il finanziamento con i rispettivi piani di sviluppo e l'obbligo di cofinanziamento, nella misura minima del 40% del costo totale.

Le domande, da presentare entro il 15 dicembre 2000, devono essere accompagnate da un'ampia Relazione illustrativa che, oltre a descrivere obiettivi, natura e consistenza del progetto, ne illustri gli aspetti di trasferibilità ad altre situazioni simili. Infatti il significato ultimo dell'operazione è proprio quello di individuare progetti in qualche modo "prototipali", per costituire una sorta di banca di idee ad ampio spettro di applicazione, capaci di costituire stimolo e suggerimento in carenza di capacità progettuali locali.

Nella selezione delle domande CTIM intende privilegiare i progetti che siano comunque coerenti ad una prospettiva di sviluppo endogeno, integrato e sostenibile, capace innanzitutto di arrestare lo spopolamento montano. Sono pertanto preferiti i progetti multi settoriali, basati sulla valorizzazione delle risorse locali per realizzare significative ricadute occupazionali e ambientali e che dedichino particolare attenzione ai servizi resi alle popolazioni locali.

Il CTIM ha approvato nei termini previsti i criteri di ammissibilità e di selezione delle domande, adottando per la loro valutazione uno specifico sistema di indicatori, allo scopo di rendere la valutazione stessa quanto più oggettiva e trasparente possibile, pur con un sufficiente grado di speditezza. Di tali criteri e indicatori è stata data ampia diffusione presso tutte le Comunità montane anche tramite l'indirizzo INTERNET: www.uncem.it. È infine previsto che ai progetti selezionati ed ai risultati ottenuti con la loro realizzazione sia data la massima pubblicità.

Parte 3

La risorsa conoscenza

CAP. 6. La formazione e la ricerca per la montagna

6.1 LA SCUOLA DI BASE

Anche nell'anno scolastico 1999/2000 è continuato l'impegno assunto nei due anni precedenti dalle strutture centrali e periferiche della scuola materna, elementare e media nonché dal Gruppo di lavoro interministeriale per il coordinamento dei progetti attuati dagli istituti comprensivi in area montana.

Va sottolineato come al fine di divulgare le iniziative in corso, il "Progetto di sviluppo della montagna italiana" è stato inserito nel sito del Ministero della Pubblica Istruzione e si è creato un *link* di connessione tra Internet/Montagna del Ministero della Pubblica Istruzione (MPI) e il SIM (Sistema Informativo della Montagna).

Il MPI in materia di promozione dell'attività culturale connessa con la vita scolastica degli istituti comprensivi, ha attivato altresì un primo contatto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Nel novero delle iniziative in corso, infine, è di rilievo l'istituzione di una Sottocommissione specifica, che tratterà alcuni temi di notevole importanza: Biblioteche e Musei locali, Associazioni e Cooperative culturali, bande musicali, ecc., tutto ciò in collegamento con l'attività degli istituti comprensivi, per esaltare l'ambiente culturale quale campo di educazione degli adulti e di ricerca didattica per i minori.

Nel quadro della formazione di base, tuttavia, sono state riscontrate alcune difficoltà, che hanno ostacolato l'attuazione dell'art. 20 della legge 97/94. In effetti, per quanto riguarda il panorama istituzionale non si è ancora riusciti a stipulare convenzioni o accordi di programma, in sede nazionale e regionale, tra M.P.I. e Istituzioni interessate, mentre sono quasi prassi consolidate gli accordi tra Comune e Istituto Comprensivo e/o tra tutti i Comuni che gravitano nel territorio dell'Istituto Comprensivo e l'Istituto Comprensivo.

Nel prossimo anno scolastico, si confida che le Regioni possano stipulare tali accordi con la mediazione del CTIM; e per quanto riguarda la Comunità Montana, va rilevato che i nuovi poteri concessi a tale Organismo lasciano ben sperare per future collaborazioni che riguardano anche il sistema formativo.

Al fine di potenziare le iniziative contenute nel progetto-montagna, art. 21 legge 97 / 1994, è stata finanziata, per il biennio 1998-2000, un secondo gruppo di Istituti Comprensivi:

Arezzo	- Pieve S. Stefano
Ascoli Piceno (n.2)	- Comunanza - Force
Genova	- Casarza Ligure
Macerata (n.3)	- Caldarola - S.Ginesio - Sarnano
Perugia (n.5)	- Bevagna - Massa Martana - Passignano sul Trasimeno - Trevi - Valfabbrica
Reggio Emilia	- Villa Minozzo
Rieti	- Amatrice
Terni	- San Venanzo

E' di rilievo, inoltre, che dopo la positiva esperienza del Seminario di studio tenutosi il 14.9.1999, a Campobasso, presso l'Università degli studi del Molise, a conclusione delle attività connesse alla concreta realizzazione dei 26 progetti locali elaborati dalla prima 'tranche' di Istituti Comprensivi ammessi al finanziamento straordinario è in via di preparazione il Seminario che verrà organizzato, nel prossimo mese di ottobre, a Perugia, presso la sede del Consiglio Regionale dell'Umbria, a coronamento dell'attuazione della seconda *tranche* di progetti.

Alla luce della legge che prolunga l'obbligo scolastico al 15° anno di età degli studenti di scuola media inferiore, gli istituti comprensivi in montagna, diventano sedi privilegiate affinché gli studenti che non intendano proseguire gli studi al termine dell'obbligo scolastico, ma che si incamminino, invece, o nel settore della formazione lavoro o delle varie forme di istruzione professionale nel quadro dell'obbligo formativo fino al 18° anno d'età, possano frequentare l'anno conclusivo dell'obbligo scolastico in una sezione particolare dell'istituto comprensivo montano.

Questo tema, in ogni caso, sarà affrontato da una delle sottocommissioni recentemente costituite all'interno del "Gruppo di lavoro montagna"

Nel quadro della loro attività istituzionale, gli istituti comprensivi montani, hanno continuato a dedicare attenzione al tema della formazione professionale, sia pure nelle forme dell'orientamento pre-professionale. Occorre, ora, passare, sia pure nell'orizzonte molto variegato dei cambiamenti istituzionali, ad un sistema complesso Stato-Regione che investa tutto l'importante segmento, fino alla Formazione Tecnica Integrata Superiore, in cui dovranno essere affrontate tutte le professionalità riferite al sistema foresta-legna-mobili.

L'educazione degli adulti in Italia è in attesa di una definizione legislativa che renda più garantite e stabili le attuali istituzioni: i Centri Territoriali Permanenti per l'Istruzione e la Formazione in Età Adulta (C.T.P.). Tali Centri

sono abbastanza presenti nelle aree montane e, nel corso del prossimo anno scolastico, dovrebbero promuovere attività collegate tra Comunità Montane ed Assessorato Regionale nei maggiori comuni delle aree montane interessate.

Il vero punto di forza dei C.T.P. è, infatti, rappresentato dalla combinazione di corsi scolastici completi di scuola elementare, media e secondaria superiore e di corsi brevi monotematici assicurati da specialisti esterni "a contratto". Il C.T.P. è in grado di rilasciare attestati e crediti formativi spendibili anche nel mercato del lavoro.

La formazione lungo tutta la vita

L'istruzione e la "cultura dei paesi montani" è valorizzata anche in alcune sedi non tradizionali quali le Università popolari, i Musei e le Biblioteche di montagna, i Gruppi culturali, le Corali e le Formazioni teatrali.

In relazione a ciò i rappresentanti del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in seno ad una delle sottocommissioni-montagna di questo Ministero stanno avviando una ricerca su questo interessante mondo di cultura vivente, con l'intento di valorizzarlo e farlo conoscere all'intera Comunità nazionale. La scuola potrà avere, come terreno di studio e di scambio, tutta l'educazione, formale e non formale, attiva sul territorio.

Adulti immigrati nei comuni montani; per la formazione degli immigrati extracomunitari alla ricerca di lavori connessi con l'allevamento, il pascolo, la forestazione e il rimboschimento. Tale progetto vedrà la partecipazione la Commissione Nazionale sugli immigrati, presso il Ministero per la Solidarietà Sociale, e la Commissione dell'Educazione Interculturale, funzionante presso questo Ministero.

Progetto "Minerva" per favorire l'utilizzo didattico del computer nelle scuole anche mediante la costituzione di reti di scuole collegate e con didattica ordinaria alternata fra lezioni ed esercitazioni "frontali" del docente e l'impiego costante del computer come un normale "sussidio didattico".

"Festa degli alberi" quale argomento di studio, di riflessione e di azione diretta nella piantumazione e cura degli alberi, dei giardini, delle serre e dei boschi, come naturale espansione dell'ordinario studio naturalistico e botanico e come elemento di prevenzione agli atti di vandalismo e distruzione del patrimonio agro-boschivo. Tale proposta dovrebbe essere estesa a tutte le scuole statali di ogni ordine e grado ed anche alle scuole del Sistema Formativo Integrato (non statale), le quali tutte dovrebbero inserire il tema "Albero, bosco, economia montana e bene culturale del paesaggio montano" come punto specifico del proprio Piano di Offerta Formativa (P.O.F.).

Progetto GRUNDTWIG

Una particolare attenzione deve essere prestata alla decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 gennaio 2000 che ha

istituito la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione "SOCRATE", attuato per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2006.

Scopo fondamentale del programma è la promozione di un'Europa della conoscenza mediante lo sviluppo della dimensione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, basato sulla formazione e sull'istruzione sia formale che informale. Esso sostiene lo sviluppo delle conoscenze, attitudini e competenze atte a favorire la cittadinanza attiva e l'idoneità all'occupazione.

Tra le azioni del programma rivolte alle tre fasi fondamentali dell'istruzione lungo tutto l'arco della vita (scuola, università, altre forme) è inserita GRUNDTWIG, che intende promuovere l'educazione permanente degli adulti e contribuire, mediante la cooperazione transnazionale all'innovazione ed a una migliore disponibilità, accessibilità e qualità degli altri percorsi educativi.

L'azione si rivolge dunque alle persone che, a qualunque età ed in qualunque fase della vita, desiderano accedere a conoscenze e competenze nell'ambito di una istruzione formale e informale oppure come autodidatti, accrescendone in tal modo la sensibilità interculturale, l'idoneità all'occupazione e rafforzandone la capacità di migliorare la propria istruzione e di svolgere un ruolo pieno ed attivo nella società, nonché di accedere per la prima volta o nuovamente in percorsi educativi formali.

La allocazione finanziaria di SOCRATES, che in questa seconda fase è di 1850 milioni di Euro, prevede una fetta di 129,5 milioni di Euro ai progetti GRUNDTWIG, vale a dire il 7% del totale del budget, per finanziare progetti che dovranno avere come "interlocutori-fruitori" adulti con particolari necessità educative, adulti che vivono in aree rurali o svantaggiate a causa di ragioni socio-economiche, "altri" che non possono prendere parte attiva alle iniziative di educazione degli adulti oppure di apprendimento lungo tutto l'arco della vita; in sostanza, adulti che desiderano aumentare la loro capacità di giocare un ruolo pieno ed attivo nella società, sviluppando la loro consapevolezza interculturale, apprendendo nuove abilità, aumentando la loro capacità di accedere o di essere reintegrati in sistemi educativi formali.

GRUNDTWIG supporta quattro attività:

- 1) progetti di cooperazione transnazionale (ad esempio attraverso lo sviluppo di informazioni, linee guida e strumenti per i "fornitori" della educazione degli adulti oppure attraverso la disseminazione dei risultati delle cosiddette good practices);
- 2) Partnership educative (scambio di esperienze, pubblicazione di documentazione sulle attività di cooperazione, mostre, scambio di personale educativo, incontri tra partner ed organizzazione di seminari);

- 3) Mobilità per formatori (si potrebbe pensare a corsi di formazione in altri Paesi partecipanti, a formazione che investa le nuove metodologie dell'insegnamento, a studi interculturali);
- 4) Reti (rafforzare i legami tra gli attori nel campo dell'istruzione per adulti in modo di renderli capaci di cooperare su basi più stabili e di contribuire anche al disegno di nuove politiche nel campo ed alla diffusione dei risultati).

La precedente Relazione 1999 sullo stato della montagna italiana, ha sottolineato quanto i risultati che ci si attende a seguito degli interventi di natura finanziaria a supporto del settore, debbano visualizzarsi soprattutto nei settori ecologico e paesaggistico con evidenti influenze sull'occupazione e più in generale sulla valorizzazione delle risorse locali e attraverso la vitalizzazione delle attività imprenditoriali.

Poiché gli interventi più significativi sono attesi nelle attività agroalimentari e nella commercializzazione dei prodotti agricoli locali, nello sviluppo dell'offerta turistica e agroturistica, nel recupero e nella valorizzazione ambientale delle aree montane, nella valorizzazione altresì dell'artigianato locale e della piccola e media impresa, risulta palese la necessità di intervenire anche con attività che diano agli operatori gli strumenti necessari allo sviluppo di tali specificità educative (attualmente non presenti sul territorio), così come al reperimento di fonti di finanziamento che non siano quelli classici previsti per le aree montane.

Pertanto, risultano evidenti le molteplici alternative nel settore dell'educazione degli adulti che abbiano un collegamento diretto o indiretto con il territorio montano:

- La formazione per gli operatori turistici, che non sempre conoscono la specificità del territorio, oppure la storia, le tradizioni, l'economia di una determinata area geografica;
- La valorizzazione della cultura della memoria nella produzione di prodotti tipici oppure nella lavorazione artigianale;
- Gli adulti e la montagna: conoscere le caratteristiche per rispettarla ed amarla.

In futuro sarà fondamentale stabilire delle intese con il M.P.I., il CTIM, le Regioni, le Comunità Montane e l'UNCCEM affinché la Scuola e l'Educazione degli adulti abbiano maggiori garanzie di presenza nelle realtà montane.

6.2 L'ATTIVITÀ DI RICERCA PER LA MONTAGNA

6.2.1 Un quadro di riferimento

La montagna italiana non è mai stata considerata come elemento sistematico di specificità nella definizione di strategie di finanziamento, né nella conduzione di attività di ricerca, né nella valutazione *ex post* dei risultati della ricerca. In effetti, in molti campi disciplinari, un riferimento specifico ai problemi posti dal contesto ambientale, sociale o economico della montagna potrebbero rappresentare un possibile fattore di differenziazione delle attività di ricerca. Ma tale fattore diventa ancora più pregnante se è vero che una parte significativa dei territori della montagna italiana si identificano con le aree caratterizzate da problemi di ritardo di sviluppo, di marginalità economica, di degrado delle condizioni di qualità dei servizi, ecc. In effetti, l'identificazione della montagna con le aree interne marginali non è corretta, ma il secondo termine, in assenza di riferimenti precisi all'attività di ricerca nelle e per le aree di montagna, può essere una buona *prox*i del primo.

Tuttavia, anche assumendo il riferimento alle aree interne marginali, non è facile evidenziare nelle attività di finanziamento della ricerca italiana una coerenza di lungo periodo nel perseguire determinati obiettivi di sviluppo, né tantomeno una continuità di interventi, ma soltanto episodici - anche se talvolta significativi - impegni di spesa.

Nelle pagine che seguono si cercherà di evidenziare il quadro delle istituzioni che effettuano attività di ricerca attinenti l'ambiente montano e gli organismi di coordinamento della stessa, gli enti di finanziamento e i contenuti essenziali dei programmi di ricerca e, da ultimo, nelle considerazioni conclusive, gli assi prioritari dell'attuale offerta scientifica e i problemi principali della produzione e del trasferimento di innovazioni nel settore.

6.2.2 Gli organismi di ricerca e di coordinamento

Se si escludono alcuni organismi che effettuano attività di ricerca di base e quelle organizzazioni che operano specificatamente su tematiche di ricerca riferite ad ambienti non montani (zone marine, aree urbane, aree ad agricoltura intensiva), tutti gli enti di ricerca possono avere interessi, e spesso hanno in effetti dimostrato di condurre progetti di ricerca, connessi ai territori di montagna. Per questa ragione un'inventariazione delle istituzioni in grado di condurre attività di ricerca attinenti i problemi della montagna è operazione tanto complessa quanto sostanzialmente inutile. Merita, invece, ricordare che esistono due categorie di istituzioni che hanno strutturali legami con l'ambiente montano:

- gli istituti di ricerca applicata localizzati e che operano esclusivamente in aree montane, che si trovano quindi strutturalmente a confrontarsi con i problemi di questi territori (ricerca "nella montagna");
- gli istituti che, dato lo specifico campo di attività scientifica, si occupano prevalentemente o esclusivamente di territori montani (ricerca "per" i problemi esclusivamente o tipicamente montani).

La tabella 6.1 segnala alcuni istituti di ricerca non universitari che operano esclusivamente o prevalentemente su problematiche relative alla montagna (per una presentazione delle strutture universitarie si faccia riferimento alla tabella 6.2).

Tabella 6.1 - *Organismi di ricerca non universitari operanti esclusivamente o prevalentemente su problematiche relative alla montagna*

<i>Organismo di ricerca</i>	<i>Ente/amministrazione di controllo e di finanziamento</i>
<i>A. Istituzioni di ricerca "nella montagna"</i>	
Ist. di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicata alle Aree Alpine - SO	Regione Lombardia
Centro di Ecologia Alpina - M.te Bondone TN	Provincia Autonoma di Trento
Ist. Agrario S.Michele all'Adige - S.Michele all'Adige TN	Provincia Autonoma di Trento
Scuola di Perfezionamento sull'Ambiente e il Paesaggio della Montagna - SO	Politecnico di Milano - Provincia di Sondrio
Centro Sperimentale Valanghe e Difesa Idrogeologica - Arabba BL	Regione Veneto
Consorzio-Osservatorio dell'Appennino Meridionale - Fisciano SA	Regione Campania - ERSAC-Univ. di Salerno
Accademia Europea Bolzano - Area scientifica "Ambiente alpino" - BZ	Provincia Autonoma di Bolzano
<i>B. Istituzioni di ricerca "per la montagna"</i>	
Centro di Studio di Geologia dell'Appennino e delle Catene Perimediterranee - FI	CNR
Centro di Studio per la Geodinamica Alpina - PD	CNR
Centro di Studio per la Geodinamica Alpina e Quaternaria - MI	CNR

Centro di Studio per la Geologia Strutturale e Dinamica dell'Appennino PI	CNR
Centro di Studio sulle Risorse Idriche e la Salvaguardia del Territorio – BA	CNR
Gruppo Nazionale di Ricerca per la Geodinamica del Sistema Alpi-Appennino MI	CNR
Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nel Bacino Padano – TO	CNR
Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nell'Italia Centrale – PG	CNR
Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nell'Italia Meridionale e Insulare - Rogès di Rende CS	CNR
Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nei Bacini dell'Italia Nord-Orientale – PD	CNR
Ist. Nazionale per la Fauna Selvatica – Ozzano dell'Emilia BO	MIPAF
Ist. Sperimentale per l'Assestamento forestale e l'Alpicoltura - Villazzano TN	MIPAF
Ist. Sperimentale per lo Studio e la Difesa del Suolo – FI	MIPAF

Evidentemente la sola presenza di questi organismi specializzati non comporta la definizione di un insieme coerente di obiettivi strategici e quindi di una finalizzazione e coordinamento dell'attività di ricerca. La grande diversificazione dei problemi della montagna, la difficoltà nel raggiungimento di masse critiche di attività e, quindi, nel consolidare centri di eccellenza costituiscono ostacoli obiettivi ad una azione di coordinamento delle politiche di innovazione per i territori di montagna.

Per tentare di superare tali problemi è stato istituito in base all'art. 5, comma 4 della Legge 266/1997, e recentemente reso operativo, l'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna (INRM), organismo che assume il ruolo di *focal point* italiano per il coordinamento delle attività di ricerca per la montagna. In questo ruolo, l'attività di inventariazione dei progetti e di *networking* tra le istituzioni e i singoli ricercatori dell'INRM viene a coordinarsi con quella portata avanti a livello internazionale da diverse sedi, tra cui il Comitato Scientifico Internazionale per la Ricerca Alpina creato nel 1999 dal Forum Alpino, l'organo scientifico della Convenzione delle Alpi. Quanto sia necessaria un'azione di coordinamento e la ricerca di sinergie tra la pluralità dei soggetti istituzionalmente responsabili dei processi di innovazione e trasferimento nelle aree deboli del paese, e segnatamente in quelle montane, appare evidente alla lettura delle Linee Guida del Programma Nazionale di Ricerca diffuse nel maggio 2000.

6.2.3 I programmi di ricerca

L'ampiezza delle tematiche relative alle aree montane, la frammentazione delle istituzioni di ricerca e l'assenza di un sistema di gestione armonizzato dei programmi di ricerca rende estremamente difficile la definizione di un quadro completo di descrizione dell'offerta di ricerca nel settore, e quindi delle aree "scoperte", di quelle di sovrapposizione e, in genere, una valutazione puntuale dell'efficacia degli investimenti anche del solo settore pubblico.

I principali flussi di investimento per la ricerca per la montagna sono distinguibili in cinque categorie:

- i finanziamenti del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) per gli organismi universitari;
- i fondi gestiti dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) per iniziative dei propri organi di ricerca e per organismi esterni (Progetti Finalizzati, Progetti Strategici e altri canali di spesa);
- i finanziamenti del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) al sistema degli Istituti Sperimentali per la Ricerca Agricola (IRSA) e, tramite alcuni Progetti Finalizzati, anche ad organismi esterni di ricerca;
- i fondi della Commissione Europea (CE) erogati a soggetti pubblici e privati nell'ambito dei Programmi Quadro di Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Attività Dimostrative;
- i fondi di provenienza regionale, di enti locali e di altri soggetti pubblici o para-pubblici.

Su quest'ultima categoria non esiste una base informativa dettagliata, come per quella dei fondi per l'università stanziati dal MURST per cui le informazioni sui progetti, gli enti coinvolti, gli investimenti - non essendo disponibili tramite un sistema centralizzato di raccolta dati - possono essere elaborate solo tramite le informazioni, mai complete e sistematiche, fornite direttamente dagli organismi beneficiari.

Gli investimenti autopromossi da organismi privati nella ricerca e innovazione per le aree montane hanno un ruolo minore sia per la prevalente struttura *low-tech* (vd. considerazioni conclusive) e la dimensione operativa delle imprese che operano in queste aree, sia per la minore presenza di innovazioni brevettabili nei settori di specializzazione delle economie di montagna.

6.2.4 Le attività delle Università.

Tramite un'indagine promossa dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) per la presente Relazione, è stato possibile definire un quadro di massima - ovviamente ancora incompleto - delle diverse attività di

ricerca universitaria per la montagna che ci si propone di aggiornare nella prossima Relazione. La tabella 6.2 riporta una sintesi delle informazioni raccolte, integrate tramite quelle tratte da un'analisi dei siti WEB - ove disponibili - dei Dipartimenti e Istituti universitari. Il quadro delle iniziative che emerge dalla lettura della tabella evidenzia molto chiaramente lo spettro di competenze e di capacità di ricerca che un tessuto di istituzioni, uniformemente distribuito sul territorio italiano, può offrire.

Tab. 6.2 - Iniziative di ricerca relative al territorio montano promosse dalle università italiane

Università	Organismo interessato	Campi prevalenti di ricerca
Bari	Dip. Geologia e Geofisica	Problemi evolutivi e di stabilità dei versanti in zone sismiche dell'Appennino meridionale, valutazione dei rischi e della pericolosità dei dissesti
Bologna	Dip. Coltivazioni Arboree	Gestione delle foreste appenniniche e alpine, espansione naturale del bosco, arboricoltura da legno
Calabria (Arcavacata)	Dip. Pianificazione Territoriale	Pianificazione territoriale e urbanistica nei sistemi insediativi delle aree montane a bassa densità ed elevate valenze ambientali
	Dip. Economia Politica	Modelli di sviluppo locale nel settore agricolo e industriale delle aree interne meridionali
Chieti	Dip. Scienze della Terra	Caratteristiche stratigrafiche e strutturali di aree di montagna, morfologia delle principali dorsali carbonatiche, risorse idriche sotterranee e vulnerabilità acquiferi, interazione tra rischi geomorfologici e insediamenti industriali, processi erosivi in atto nei bacini idrografici, caratteristiche sismiche della regione abruzzese
Firenze	Dip. Economico Estimativo, Agrario e Forestale	Valutazione economica prodotti e servizi dell'ambiente forestale montano, economia dei prodotti legnosi, programmazione delle aziende agricole di montagna, politica agricolo-forestale
	Dip. di Scienze e Tecnologie Ambientali Forestali	Selvicoltura appenninica e alpina, assestamento forestale, utilizzazioni forestali, viabilità forestale, meccanizzazione forestale, tecnologia del legno, ergonomia
	Dip. Scienze Agronomiche e Gestione del Territorio Agro-forestale	Miglioramento pascoli

Genova	Dip. Studio del Territorio e sue Risorse	Geologia, morfologia, caratteristiche del paesaggio, storico-insediative e agro-forestali della montagna ligure
Insubria (Varese)	Dip. Biologia Strutturale e Funzionale	Fitogeografia ed ecologia vegetale, zoologia applicata, zoogeografia ed ecologia di vertebrati terrestri e acquatici, piani di conservazione di aree protette, piani agro-faunistici, indagini genetiche a livello molecolare, lotta biologica, contaminazione ambientale da molecole organiche persistenti
Milano	Dip. Economia e Politica Agraria, Agro-alimentare e Ambientale	Politica ed economia agraria montana, estimo territoriale, caratteristiche economiche della domanda di ricreazione in aree montane
Milano (Bicocca)	Dip. Scienze dell'Ambiente e del Territorio	Glaciologia, parametri bilancio di massa, dinamica glaciale, perforazioni in nevato e ghiaccio, caratteri fisici e cristallografici del ghiaccio, geomorfologia glaciale, tecnologia, progettazione e realizzazione apparecchiature
Milano (Politecnico)	Scuola di Perfez. per l'Ambiente e il Paesaggio della Montagna (Sondrio)	Attività di ricerca in fase di avvio su un ampio spettro di temi inerenti il territorio alpino (da tematiche sulla qualità architettonica, alle costruzioni, edilizia, sistemazioni idrauliche e forestali, recupero patrimonio storico, progettazione del paesaggio)
Modena	Dip. Scienze della Terra	Geologia, mineralogia, paleontologia, petrografia, geomorfologia sia di base che applicate alla realtà dell'Appennino
Molise	Dip. SEGES	Studio pluridisciplinare sulla biodiversità appenninica
Napoli (Federico II)	Dip. Scienze della Terra	Beni geopaleontologici, rischio idrogeologico e sulla stabilità dei versanti, studi e piani per aree protette
Padova	Dip. Storia	Aspetti storici dell'economia di montagna, percorsi e parchi ecologici ed eco-culturali in aree montane
	Dip. Discipline Linguistiche, Comunicative e dello Spettacolo	Dialetti, minoranze linguistiche e isole alloglotte in aree montane

	Dip. Territorio e Sistemi Agro-forestali	Pianificazione ecologica del territorio, ecologia delle piante al limite della vegetazione arborea, selvicoltura alpina, sistemazioni idraulico-forestali, meccanizzazione forestale, economia e marketing delle attività agricole e forestali montane
	Dip. Scienze Zootecniche	Zootecnia alpina, valorizzazione razze locali, pianificazione faunistico-venatoria
	Dip. Agronomia Ambientale e Produzioni Vegetali	Alpicoltura alpina, miglioramento pascoli, zoologia alpina
	Dip. Mineralogia e Petrologia	Geodinamica alpina
Pavia	Dip. Ingegneria Idraulica e Ambientale	Fenomeni valanghivi e rischi connessi
Roma (Tor Vergata)	Dip. Biologia	Botanica delle specie montane, pollini allergenici
Salerno	Consorzio-Osservatorio dell'Appennino Meridionale (in collab. con Reg. Campania ed ERSAC)	Analisi storico-archeologica-artistica di centri abitati medioevali, tipologie insediative recenti in aree montane, storia industriale e agraria delle aree appenniniche, storia dell'emigrazione, fondi musicali e organici storici, attività musicali diffuse
Sassari	Dip. Biologia Animale	Valorizzazione delle razze locali per pastorizia appenninica
Torino	Dip. Economia e Ingegneria Agraria Forestale e Ambientale	Valutazione economica del paesaggio forestale, convenienza produzione e impiego biomasse a fini energetici
	Dip. Scienze della Terra	Evoluzione ghiacciai alpini e rischi di deglaciazione, erosione dei suoli e movimenti di massa, evoluzione laghi alpini, climi locali di montagna, rischi legati all'uso antropico del territorio
	Dip. di Agronomia, Selvicoltura e Gestione del territorio	Pastoralismo, alpicoltura
	Dip. Biologia Vegetale	Flora e fitogeografia in zone particolarmente sensibili delle aree montane (Parchi nazionali e regionali)
	Dip. Valorizzazione e Protezione delle Risorse Agroforestali	Associazioni faunistiche ed entomologiche
Trieste	Laboratorio di Geomatica	Geodesia, cartografia e sistemi informativi territoriali in aree montane

	Dip. Geologia	Geologia delle aree montane
Tuscia (Viterbo)	Dip. Scienze dell'Ambiente Forestale e delle sue Risorse	Ecofisiologia delle piante e degli ecosistemi forestali, selvicoltura appenninica, pianificazione delle aree protette
	Dip. Economia Agro-Forestale dell'Ambiente Rurale	Politica e pianificazione forestale, valutazione economica servizi ambientali delle aree montane
Udine	Dip. Ingegneria Elettrica, Gestionale e Meccanica	Servizi tecnologici per le PMI della montagna
	Dip. Scienze della Produzione Animale	Modelli di conduzione zootecnica degli alpeggi
	Dip. Economia, Società e Territorio	Formazione con modalità telematiche in aree montane
	Dip. Scienze Statistiche e Dip. Matematica e Informatica	Metodologie di telelavoro in aree montane
Venezia (IUAV)	Dip. di Analisi Economica e Sociale del Territorio	Individuazione, tutela e valorizzazione delle risorse di specifiche aree montane (Marmolada)
	Dip. Urbanistica	Tutela e recupero delle tipologie di insediamento nei centri alpini di piccola dimensione

Fonte: indagine promossa tramite la CRUI in occasione della preparazione della Relazione sulla montagna 2000, integrata da informazioni tratte dai siti WEB di alcuni Dipartimenti universitari.

6.2.5 Le attività promosse dal CNR

Il Consiglio Nazionale delle Ricerche ha maturato negli anni '80 e '90, tramite i due Progetti Finalizzati (PF) dell'Area disciplinare Scienze Agrarie "Incremento della Produttività delle Risorse Agricole" (IPRA), "Ricerche Avanzate per Innovazione nel Sistema Agricolo" (RAISA) (tabella 6:3), un'esperienza unica di finanziamento e coordinamento di iniziative interdisciplinari all'interno di un ampio quadro di obiettivi e di disponibilità finanziarie. Soprattutto nell'ambito del PF IPRA, l'attenzione alle problematiche dei sistemi agro-forestali delle aree montane, e di quelle marginali in genere, è stata particolarmente significativa. Le dimensioni finanziarie dei progetti hanno consentito di prestare particolare attenzione ai problemi dei collegamenti diretti con il mondo degli operatori economici, sia in fase di programmazione e monitoraggio delle ricerche (vd. l'attività del Comitato degli utenti), che in quella di presentazione dei risultati.

Tab. 6.3 - *Organizzazione del PF IPRA e RAISA (valori in miliardi di lire)*

Progetto finalizzato	Sottoprogetti	(1)	Investimento	Durata
Incremento della Produttività delle Risorse Agricole (IPRA)	Fattori intrinseci ed estrinseci all'organismo in produzione	○	113 Mld	1981-87
	Il sistema-agricolo forestale: analisi e proposte di rimodellamento	●		
	Tecnologie di conservazione e trasformazione dei prodotti agricoli	○		
Ricerche Avanzate per l'Innovazione nel Sistema Agricolo (RAISA)	Sistemi agricoli e assetto ambientale	●	186 Mld	1991-96
	Biotecnologie nella produzione vegetale	○		
	Biotecnologie nella produzione animale	○		
	Agrobiotecnologie nei processi di valorizzazione dei prodotti e sottoprodotti agricoli	○		

(1): ●: progetti di ricerca connessi a problematiche specifiche della montagna;
○: progetti di ricerca riguardanti tematiche che interessano anche i territori di montagna.

Fonte: CNR

Nella seconda metà degli anni '90 l'attività del CNR per le aree montane si è concretizzata prevalentemente tramite il finanziamento di Progetti Strategici (PS) (tabella 6.4). Se si esclude il PS Ev-K2-CNR che è stato condotto in aree montane extra-europee, tre progetti hanno preso in considerazione quasi esclusivamente problematiche della montagna italiana:

- il PS "*Meteorologia a mesoscala della Regione alpina*", iniziativa di partecipazione italiana al progetto internazionale *Mesoscale Alpine Project* che vede coinvolti 13 paesi; le finalità del progetto sono la comprensione e modellizzazione dei processi fisici che stanno alla base dei fenomeni meteorologici indotti dall'orografia, con lo scopo di affinare gli strumenti che concorrono a formulare le previsioni a medio termine. nel progetto, tuttora in corso sono coinvolte 15 Unità operative italiane.
- il PS "*Foreste e produzioni forestali in territorio montano*", organizzato in quattro aree tematiche: Interazione fra foreste ed ambiente fisico, Interazione fra foreste ed altre risorse del territorio, Tecnologie innovative nella produzione agro-forestale del territorio montano, Economia e pianificazione forestale. Il progetto, ultimato nel 1997, ha coinvolto 14 unità operative;
- il PS "*Valorizzazione, valutazione e caratterizzazione del legno*" deriva da una proposta di PF formulata nel 1996 (Ricerca e Innovazione Tecnologica Avanzata per il Legno - RITAL) il cui obiettivo, ripreso nel PS, era di acquisire le conoscenze e creare le premesse per la più efficiente valorizzazione della materia prima legno da parte dell'industria italiana del settore; il progetto è terminato nel 1999.

Tab. 6.4 - *Progetti strategici del CNR in corso o recentemente ultimati su tematiche relative alla montagna (valori in miliardi di lire)*

Area disciplinare	Titolo	(1)	Ente di coordinamento	Investimento	Durata
Scienze Fisiche	Meteorologia a mesoscala della Regione alpina: partecipazione italiana al <i>Mesoscale Alpine Programme</i> (MAP)	●	Ist. di Scienze dell'Atmosfera e dell'Oceano – BO	0,9 ⁽²⁾	1996-98 ⁽²⁾
Scienze Agrarie	Foreste e produzioni forestali in territorio montano	●	Ist. Miglioramento Genetico delle Pianta Forestali – FI	1,5	1995-97
	Biodiversità: caratterizzazione e valorizzazione delle risorse genetiche vegetali, animali e microbiche	○	Istituto del Germoplasma – BA	1,9	1998-00
Scienze Giuridiche e Politiche	Tutela dell'ambiente, parchi naturali ed aree protette	○	Dip. Pianificazione e Territorio – NA	0,5	1995-97
Ricerche Tecnologiche e Innovazione	Valorizzazione, valutazione e caratterizzazione del legno	●	Ist. per l'Agroselvicultura – Porano TR	1,0	1997-99
Scienze e Tecnologie dell'Ambiente e dell'Habitat	Ev-K2-CNR	●	Ist. Italiano di Idrobiologia Pallanza NO	8,8	1988-02

(1): ●: progetti di ricerca connessi a problematiche specifiche della montagna;

○: progetti di ricerca riguardanti tematiche che interessano anche i territori di montagna.

(2): prima fase; la seconda fase è iniziata nel 1999; è prevista la durata del progetto fino a tutto il 2000.

Fonte: CNR

Altre attività di ricerca finanziate dal CNR hanno attinenza alle problematiche della montagna; si veda – ad esempio - il Progetto Speciale "Realizzazione di un bacino pilota per lo studio ed il monitoraggio della qualità dell'ambiente nell'arco alpino", coordinato dal Centro di Studio per la Geodinamica Alpina e Quaternaria del CNR, con la direzione presso il Dipart. Scienze della Terra dell'Università di Milano dove è stato preso il bacino del fiume Mera in Val Chiavenna come area di studio. Il progetto, ora nella sua seconda fase che si prolungherà fino al 2000, coinvolge 4 unità operative ed è cofinanziato dalla Fondazione CARIPLO.

Diversi Progetti Strategici operano su tematiche di ricerca di grande interesse anche se non specifiche per le aree di montagna: il PS "Turismo", il PS "Formazione delle Decisioni e Comportamento delle Burocrazie in un Sistema di Rapido Cambiamento", il PS "Formazione della Litosfera in Dorsali Medioceaniche e Bacini del Retroarco", il PS "Problemi Prioritari e Politiche di Razionalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale" ed il PS "Problemi e Politiche per la Diffusione dell'Innovazione nelle Imprese di Minori Dimensioni".

Il CNR tuttavia negli ultimi 5 anni ha smesso di avviare, tramite gli strumenti finanziariamente più consistenti (Progetti Finalizzati, Progetti Strategici, ecc.) studi nell'area delle produzioni agricole-zootecniche, ed in ambiti specifici dove - per opinione abbastanza concorde degli operatori del settore - esiste una elevata domanda di innovazioni: miglioramento della qualità, sistemi distributivi, sanità dei prodotti, prodotti tipici, *green marketing*, certificazione.

6.2.6 Alcune attività di ricerca del MIPAF

Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) ha attivato 25 Progetti Finalizzati che si affiancano all'attività ordinaria degli IRSA. Una parte consistente dell'attività di ricerca MIPAF può avere ricadute sui sistemi agro-zootecnici e forestali della montagna italiana. Dei 25 PF, 5 fanno specifico riferimento a tematiche delle aree montane (tabella 6.5) e tre, in particolare, interessano quasi esclusivamente i territori agricoli marginali della collina e montagna italiana: il PF Foraggicoltura alpina, il PF Incremento della produzione tartuficola e il PF Miglioramento dei cedui in ambiente mediterraneo.

Tab. 6.5 - Progetti Finalizzati MIPAF su tematiche relative alla montagna (valori in miliardi di lire)

Titolo	(1)	Ente di coordinamento	Investimen to	Scadenz a progetto
Arboricoltura da legno	○	Ist. Sperimentale per la Selvicoltura - AR	1,6	1996
Foraggicoltura alpina	●	Ist. Sperimentale per le Colture Foraggere - LO	3,8	1999
Produzione Agricola Nella Difesa dell'Ambiente (PANDA)	○	Ist. Sperimentale per la Nutrizione delle Piante - RM; Ist. Sperimentale per lo Studio e la Difesa del Suolo - FI; Ist. di Agronomia e Coltivazioni Erbacee - BO	17,9	1996
Incremento della produzione tartuficola	●	Ist. Sperimentale per la Selvicoltura - AR	0,4	1997

Miglioramento dei cedui in ambiente mediterraneo (CEDAM) (coofinanz. CE)	●	Ist. Sperimentale per la Selvicoltura - AR	0,5	1997
--	---	--	-----	------

(1): ●: progetti di ricerca connessi a problematiche specifiche della montagna;
○: progetti di ricerca riguardanti tematiche che interessano anche i territori di montagna.
Fonte: <http://www.politicheagricole.it/MiPA/Servizi>

6.2.7 Le ricerche finanziate dall'Unione Europea

La Commissione Europea rende disponibili finanziamenti per la ricerca nell'ambito del Programmi Quadro (PQ) di Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Attività Dimostrative. Il Quinto PQ (1998-2002) si articola in Programmi Tematici e Programmi Orizzontali. I Programmi Tematici approvati sono quattro: Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche (QUALITY OF LIFE), Società dell'Informazione (IST), Crescita competitiva e sostenibile (GROWTH), Energia, ambiente e sviluppo sostenibile (EESD). I tre Programmi Orizzontali finanziano attività trasversali e complementari ai programmi tematici: Confermare il ruolo internazionale della ricerca comunitaria (INCO2), Promuovere l'innovazione e incoraggiare la partecipazione delle PMI (INNOVATION/SMEs), Accrescere il potenziale umano e la base di conoscenze socio-economiche (IHP).

Diversamente che per quanto riguarda la ricerca finanziata da fondi nazionali, quella su finanziamento CE ha positive caratteristiche di trasparenza: tramite la Banca Dati *on line* CORDIS è possibile accedere ad una serie di informazioni sui singoli progetti di ricerca (già scaduti, in corso, proposti e non ancora finanziati).

Tab. 6.6 - *Progetti finanziati dalla Commissione Europea, su tematiche relative alla montagna (risultati dell'interrogazione della Banca Dati CORDIS con le parole-chiave "mountain", "alpine", "alps", "appennine"; progetti accettati e/o in esecuzione che interessano l'Italia come uno dei partner contrattuali)*

Titolo	(1)	Programma (2)	Ref.	Acronimo	Durata
European mountain lake ecosystems: regionalisation, diagnostics & socio-economic evaluation	●	EESD	EVK1-1999-32	n.d.	2000-03
Monitoring urban subsidence, cavities and landslides by remote sensing	○	EESD	EVG1-1999-8	n.d.	2000-02

Debrisfall assessment in mountain catchment for local end-users	●	EESD	EVG1-1999-7	DAMOC LES	2000-03
European thematic network on extractive industries	○	BRITE/ EURAM 3	BRRT- 975001	EUROT HEN	1997-01
Multifunctional forest management-evaluation of policy and silvicultural means for mountainous regions	●	FAIR	FAIR-984276	MUFAM A	1999-01
Sustainable agricultural land use in alpine mountain regions	●	FAIR	FAIR-973798	SAGRI - ALP	1998-00
Seed propagation of indigenous species and their use for restoration of eroded areas in the Alps	●	FAIR	FAIR-984024	ALPERO S	1999-02
Scale dependent monitoring of non-timber forest resources based on indicators assessed in various scales	○	FAIR	FAIR-984045	MNTFR	1999-02
Trace element differentiation in the lower crust during magmatic underplating	○	TMR	FMBI-983135	n.d.	1998-00
Earth observation for grassland, shrubland and woodland biomass estimate and management	○	ENV 2C	ENV- 4980754	n.d.	1999-00
Parks resources information management via environmental remotely sensed data analysis	○	ENV 2C	ENV- 4980758	n.d.	1998-00
Permafrost and climate in Europe: climate change, mountain permafrost degradation and geotechnical hazard	●	ENV 2C	ENV- 4970492	PACE	1997-00
Sensitivity of tree-growth to climate change and growth modelling from past to future	○	ENV 2C	ENV- 4970641	n.d.	1998-01
Environmental and climatic records from high elevation	●	ENV 2C	ENV- 4970639	n.d.	1998-01
Protection and fruition of the sites of the Mont Avic Park included in the Nature 2000 Program	●	LIFE 2	LIFE- 96NAT/IT/00 3052	n.d.	1997-00
Proposed sites of conservation importance (SCIs - Bioitaly) environment restoration on the Groane Regional Park	○	LIFE 2	LIFE- 96NAT/IT/00 3068	n.d.	1997-00

Caves and bats conservation in woodlands and seminatural dry grasslands and scrublands facies on calcareous substrates	○	LIFE 2	LIFE-96NAT/IT/003075	n.d.	1997-01
Priority measures for the conservation of large carnivores in the Alps	●	LIFE 2	LIFE-97NAT/IT/004097	n.d.	1998-00
Biocenosis requalification in Valvestino-Corno della Marogna	○	LIFE 2	LIFE-97NAT/IT/004108	n.d.	1998-01
Conservation acts for Apennine Abies alba and Picea excelsa forests and Apennine beech forests with Abies alba	●	LIFE 2	LIFE-97NAT/IT/004163	n.d.	1998-01
Monitoring and management of the wetlands included in the NATURA 2000 program	○	LIFE 2	LIFE-97NAT/IT/004171	n.d.	1997-01

(1): ●: progetti connessi a problematiche specifiche della montagna;

○ : progetti riguardanti tematiche che interessano anche i territori di montagna.

(2) Gli acronimi si riferiscono ai seguenti programmi: BRITE = Industrial and Materials Technologies; EESD = Energy, Environment, Sustainable Development; ENV = Environment; FAIR = Agriculture and Fisheries; TMR = Training and Mobility of Researchers.

Fonte: data base CORDIS della CE

I risultati dell'interrogazione di CORDIS utilizzando le parole chiave "mountain", "alpine", "alps" e "appennine" per selezionare i progetti già finanziati, in corso, a cui partecipano organismi italiani di ricerca, ha dato i risultati presentati nella tabella 6.6. Si tratta di 21 progetti, su un ampio spettro di tematiche innovative. Di questi tuttavia sette - finanziati nell'ambito del Programma LIFE e riportati nell'ultima parte della tabella - hanno contenuti più di carattere operativo che di ricerca. Una parte significativa dei progetti ancora in corso risulta finanziata grazie ai fondi del Quarto PQ. Nessun progetto di ricerca è stato finanziato con i tre Programmi Orizzontali del Quinto PQ e in genere le risorse allocate grazie a questa linea di finanziamento non sembrano essere di particolare rilievo. Vale, tuttavia, anche in questo caso la considerazione che altri progetti di ricerca territorialmente "a-specifici" potrebbero avere impatti significativi sulle aree montane.

Fondi comunitari per attività di ricerca, talvolta significativi in termini finanziari, vengono impegnati nell'ambito dei Programmi Operativi Multiregionali (POM), grazie ai quali sono anche previsti interventi di sostegno ai servizi di trasferimento e divulgazione.

6.2.8 Le ricerche finanziate da altre fonti di finanziamento

Da ultimo, un accenno può essere fatto agli interventi delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali su fondi propri o trasferiti dallo Stato. Dalla lettura della scarsa documentazione disponibile si ricava la sensazione che la spesa per la ricerca a favore dei territori montani sia significativa e, in alcune aree tematiche (quali l'agricoltura e la tutela idrogeologica) anche continua, non fosse altro per la presenza di organismi di ricerca alle dirette dipendenze delle amministrazioni regionali. Per esempio, in base ai dati INEA (1999), nel 1998 le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno investito nella sola ricerca per il settore primario rispettivamente 10,5 e 14,3 Miliardi di lire, la Regione Valle d'Aosta 2,3 miliardi di lire.

Iniziative rilevanti, per il loro carattere di specificità in merito agli interessi per i territori montani, sono la recente creazione di due enti di ricerca interdisciplinare: l'Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicata alle Aree Alpine (IREALP), creato su fondi della Regione Lombardia, e l'Osservatorio dell'Appennino Meridionale, organismo consortile di ricerca tra la Regione Campania, l'Ente Regionale di Sviluppo Agricolo della Campania e l'Università di Salerno.

6.2.9 Alcune considerazioni sull'offerta di innovazioni per la montagna

Dagli elementi informativi presentati nelle pagine precedenti è possibile tentare di evidenziare i principali assi dell'offerta attuale di ricerca e innovazione per la montagna italiana e, quindi, i limiti e le prospettive della politica di ricerca in questo ambito. E' ancora il caso di ricordare che tali considerazioni sono basate su una percezione qualitativa, più che su una sistematica e oggettiva rilevazione di indicatori quantitativi (finanziamenti, ricercatori impegnati, pubblicazioni, brevetti, ecc.).

L'offerta di innovazioni per i territori montani è evidentemente collegata alla presenza di istituzioni di ricerca, alla loro organizzazione interna e localizzazione. L'attività di 23 Facoltà di Agraria, un numero che non ha uguali in nessun paese europeo, assicura tradizionalmente una presenza significativa e una distribuzione omogenea di centri di ricerca nelle discipline afferenti il settore primario. Per fattori di localizzazione non poche Facoltà di Agraria (ad esempio delle Università di Firenze, Perugia, Tuscia-Viterbo, Molise-Campobasso, Basilicata-Potenza, Sassari, ecc.) hanno strette connessioni, non tanto con le problematiche dell'agricoltura intensiva di pianura, ma con i problemi delle coltivazioni erbacee e arboree di montagna, della zootecnia estensiva, della selvicoltura, della piccola meccanizzazione in aree a morfologia complessa, dell'economia e della politica agraria delle aree interne. Tale offerta di ricerca è

integrata e rafforzata da quella svolta dai 23 IRSA e da altri istituti controllati dal MIPAF (Ist. Nazionale di Economia Agraria, Ist. Nazionale per la Fauna Selvatica, Ist. Nazionale di Apicoltura, ecc.), oltre che da alcuni organi di ricerca del CNR.

Anche nel campo idraulico e degli interventi di sistemazioni dei bacini montani esiste una tradizionale capacità di ricerca dipendente sia dal sistema universitario, e in particolare dalle Facoltà di Ingegneria e Agraria, sia di alcuni organi di ricerca del CNR (Centro di Studio sulle Risorse Idriche e la Salvaguardia del Territorio, Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nel Bacino Padano, Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nell'Italia Centrale, Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nell'Italia Meridionale e Insulare, Ist. di Ecologia e Idrologia Forestale, Ist. di Ricerca per la Protezione Idrogeologica nei Bacini dell'Italia Nord-Orientale).

Un altro asse di ricerca storicamente rilevante è quello connesso alle scienze della terra, e in particolare alla geologia, mineralogia, paleontologia, petrografia, geomorfologia, glaciologia, ecc., settori di indagine scientifica che spesso trovano nei territori montani zone elettive per studi applicati. Anche in questo caso il sistema di ricerca universitario (28 Università con Dipartimenti operanti in questo campo e corsi di laurea in Scienze Geologiche) e quello del CNR costituiscono un consistente *network* di istituti e risorse umane.

Da ultimo, un campo rilevante di iniziative riguarda la ricerca finalizzata alla tutela delle risorse vegetali, animali e in genere degli ecosistemi a basso grado di disturbo antropico, evidentemente particolarmente diffusi in aree montane. L'attività di ricerca è condotta in questo caso da una quantità notevole di organismi afferenti a diverse istituzioni, anche private.

Altri settori di ricerca attinenti le aree di montagna (nel campo storico, linguistico, etnografico, sociologico, della pianificazione territoriale, dell'organizzazione dei trasporti, dell'economia delle PMI di montagna, ecc.) sembrano basarsi su nuclei di ricerca numericamente meno consistenti e non omogeneamente diffusi sul territorio nazionale.

Il panorama della capacità di ricerca per i territori di montagna, così sommariamente descritto, non deve portare ad una sovravalutazione dell'offerta attuale di innovazioni, considerazione superficiale che potrebbe derivare dalla semplice elencazione degli organismi di ricerca interessati a problematiche della tutela e dello sviluppo dei territori di montagna. Infatti, se esiste, come è stato denunciato in termini espliciti nelle Linee Guida del Programma Nazionale di Ricerca del maggio 2000 (MURST, 2000), un problema generale di ritardo, sottodimensionamento finanziario e di frammentazione dell'apparato di ricerca nazionale pubblico e delle imprese, tale problema è ancora più grave per quei

settori economici e per quelle aree territoriali poste ai margini dello sviluppo economico.

A livello di semplice spunto di riflessione, sembra opportuno evidenziare quattro problemi più specifici dell'offerta attuale di ricerca per le aree montane:

- l'insufficiente raccordo tra l'azione amministrativa e gestionale della pubblica amministrazione in aree montane e le istituzioni di ricerca;
- la scarsa presenza di centri di eccellenza in diversi ambiti disciplinari che facciano da catalizzatori delle iniziative di ricerca, raggiungendo quelle "massè critiche", sinergie e complementarità che consentono, tra l'altro, l'acquisizione di finanziamenti su scala internazionale;
- la carenza nelle istituzioni di ricerca, e in primo luogo nelle università, di "incubatori" di imprese innovative orientate alla valorizzazione delle risorse montane e in genere la ridotta incidenza di processi di *spin-off* dell'attività delle istituzioni di ricerca sul mercato e sulle imprese;
- l'assenza di un sistema di monitoraggio, valutazione e controllo delle attività di ricerca su finanziamento pubblico e delle relative ricadute sui territori montani.

Alla luce di queste considerazioni un nodo fondamentale sembra essere quello della comunicazione e del trasferimento, con il coinvolgimento attivo dei diversi *partner*, e in particolare delle imprese che operano in territori di montagna. La marginalizzazione delle imprese della montagna nei processi di innovazione tecnologica è, in parte, un fenomeno strutturale. Come ricordato dall'OCSE (1998), gli investimenti in ricerca tecnologica possono essere distinti in tre comparti: il manifatturiero *high-tech* (aerospaziale, computer, telecomunicazioni, elettronica, informatica) caratterizzato da alte percentuali di investimenti in R&S; il *medium-tech* (chimica) e il *low-tech* (alimentare, tessile, legno e carta), caratterizzato da investimenti proporzionalmente inferiori, a cui corrisponde una tecnologia generalmente matura e una capacità innovativa minore. Pur con significative eccezioni, i settori *low-tech* sono proprio quelli tradizionalmente di "specializzazione" delle imprese presenti in aree montane.

Tali problemi sono aggravati dal basso potenziale innovativo delle imprese di montagna, più di altre condizionale da vincoli ambientali (in senso lato) e di finanziamento. Peraltro, come ricordato in altre parti di questa Relazione, la montagna italiana è tutt'altro che una insieme omogeneo. Delle diverse "montagne", alcune - per lo più localizzate nelle aree interne del Mezzogiorno - sono caratterizzate da quella che è stata definita una "deriva tecnologica", ovvero da un modello di sviluppo che si fonda su tecnologie obsolete, imprese "sommerse", bassi costi del lavoro, pluriattività dei soggetti economici, bassa propensione al rischio, ridotti margini di profitto e quindi di investimento. Esistono tuttavia nella montagna italiana casi, non sporadici, di modelli organizzativi avanzati. Molti dei "modelli di successo" sono basati su

fattori non facilmente modificabili dal processo di innovazione tecnologica in quanto:

- dipendono da mercati di nicchia il cui successo è legato proprio alla non ripetibilità degli indirizzi produttivi, ma eventualmente solo del percorso ideativo-organizzativo che ha portato al consolidamento di un modello d'impresa;
- risultano prevalenti le innovazioni di processo più che di prodotto, le forme di differenziazione incrementale piuttosto che quelle assolute (ad esempio l'ottenimento di un marchio di valorizzazione di un prodotto tipico locale e non tanto la creazione di un nuovo prodotto alimentare).

Evidentemente la terziarizzazione dell'economia, la rivalutazione dei prodotti naturali, lo sviluppo di sistemi di comunicazione che non sono ostacolati dalle barriere fisico-geografiche, la diffusione del tele-lavoro, delle opportunità di apprendimento a distanza, dell'e-commerce, ecc. sono potenti fattori che possono portare al superamento dei tradizionali vincoli e fattori di ritardo nello sviluppo tecnologico della montagna.

Alla luce di tali considerazioni il problema dell'offerta di ricerca e innovazione per la montagna assume due principali connotazioni: da una parte la finalizzazione, il coordinamento e continuità dei finanziamenti delle attività di ricerca, dall'altra l'organizzazione di un processo di trasferimento di tecniche e tecnologie indifferenziate, anche non *site-specific*, ma che possano trovare nel contesto ambientale e socio-economico dei territori montani un terreno appropriato di sviluppo. Anche per i territori di montagna lo sviluppo e la diffusione di conoscenze e l'uso creativo di tecnologie risulteranno il fattore competitivo per il futuro. Per questa ragione diventerà sempre più necessario "favorire processi di uso intensivo della conoscenza nelle dinamiche del sistema produttivo nazionale; occorre sostenere il passaggio, necessario e qualificante, da un'economia basata prevalentemente su vantaggi di costo e su settori tecnologicamente non avanzati, verso una diversa specializzazione produttiva e una qualificazione tecnologica dei settori e prodotti più tradizionali basate sull'uso intensivo della conoscenza. Questa prospettiva porta a riconoscere la ricerca anche come uno dei settori portanti del mercato", per le aree di montagna, ancor più che per il resto del paese.

6.3 I PROGETTI DELL'ISTITUTO DI RICERCA PER LA MONTAGNA

L'INRM (Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna) è un ente di ricerca non strumentale creato con lo scopo di coordinare, promuovere e diffondere le attività di studio e di ricerca sulla e per la

montagna, in collaborazione con regioni, enti locali, e istituti, sotto la vigilanza del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

La nascita dell'Istituto trova la propria giustificazione nell'assenza, all'interno del panorama italiano, di un'istituzione di coordinamento dei numerosi organi che a vario titolo si occupano della montagna (comuni, comunità, enti montani, associazioni sanitarie locali, centri di ricerca, imprese pubbliche e private, università). Lo scopo è, in altre parole, quello di creare una casa comune dove confluiscono tutte le competenze e conoscenze legate alla ricerca scientifica, tecnica e tecnologica utili alla montagna. La *mission* dell'INRM viene poi ulteriormente motivata dalla proclamazione, da parte dell'ONU, del 2002 come Anno Internazionale delle Montagne, con lo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile delle regioni di montagna, migliorare la qualità della vita degli abitanti delle regioni montane, proteggere il fragile ecosistema montano.

In relazione al fatto che solo nelle montagne italiane vivono circa 10 milioni di persone, disperse in strutture spesso molte piccole, uno dei fini che l'Istituto si propone è tutelare queste comunità e inserire le proprie attività in un contesto non più soltanto locale, bensì internazionale.

Un istituto nazionale di tale entità non può infatti promuovere una ricerca che si muova esclusivamente in ambito locale ma deve necessariamente inserirsi nel panorama internazionale, all'interno del quale è già da tempo presente un'attività di ricerca fervida e coordinata. Gli sforzi saranno perciò rivolti a un orizzonte d'indagine che deve confrontarsi con parametri di respiro europeo.

Il costituirsi dell'Istituto si inquadra nel rinnovato interesse del Parlamento a seguito della legge n. 97 del 31 gennaio 1994 "Nuove disposizioni per le zone montane", e nell'impegno del Governo di valorizzare tutte le risorse civili ed economiche di cui è dotato il Paese. L'iniziativa governativa ha poi trovato, sia alla Camera che al Senato, un'accoglienza immediata e un sostegno amplissimo che si è tradotto nel comma 4 dell'articolo 5 della Legge n. 266 del 7 agosto 1997: la cosiddetta Legge Bersani "interventi urgenti per l'economia". Da quel momento ad ora sono trascorsi quasi tre anni e questo strumento, prima solo ipotizzato, è stato trasformato in una realtà di fatto con il regolamento emanato il 16 febbraio del 1999 dal Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, che ha reso possibile all'Istituto di operare.

L'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna svolge, in forma prioritaria, ricerca di base e, contemporaneamente, ricerca applicata. Ciò si realizza nel trasferire i risultati della ricerca di base alle comunità e alle industrie localizzate in territorio montano, in maniera tale da migliorare la situazione economica e, più in generale, la qualità della vita delle popolazioni che vivono in montagna.

Più in particolare, l'attività dell'INRM fa riferimento a:

- promozioni e coordinamento di programmi di ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna;
- partecipazioni all'elaborazione, al coordinamento e all'esecuzione di programmi di ricerca comunitari e internazionali;
- trasferimento a favore del settore imprenditoriale dei risultati delle ricerche e degli studi svolti curando anche la realizzazione di prototipi, di materiali e di strumentazione;
- svolgimento, in convenzione con le università e anche attraverso propri programmi di assegnazione di borse di ricerca, attività di formazione per il conseguimento del dottorato di ricerca, di perfezionamento, di formazione post-universitaria e post-dottorato, nonché può svolgere attività di formazione continua, permanente e ricorrente;
- offerta di documentazione e pareri alle amministrazioni pubbliche e collaborazione con i servizi tecnici, nazionali e locali, alla tutela dell'ambiente e alla protezione delle popolazioni;
- stipula di convenzioni e contratti di studio e di ricerca.

Alla luce di queste premesse, l'Istituto non può interessarsi esclusivamente delle realtà locali, che comunque rappresentano il *target* finale, ma deve necessariamente operare in maniera tale da coordinarsi con le esigenze della ricerca moderna ed internazionale. In tal senso, l'INRM ha già avviato contatti con l'*Institut de la Montagne*, fondato alla fine del '99 dal Ministero dell'educazione nazionale francese, ad opera del ministro *protempore* Claude Allègre, e situato a Chambéry-Le Bourget. Le attività dell'Istituto francese vengono tenute in estrema considerazione, non solo per la continuità geografica e culturale che esiste tra l'Italia e la Francia, ma anche, e soprattutto, per il fatto che i risultati della ricerca condotta sulla montagna francese sono facilmente applicabili alla situazione alpina italiana. Analoghi tentativi di coordinamento, sempre nell'ambito della ricerca, verranno realizzati con le università svizzere, austriache e tedesche. La priorità è però data ad una particolare iniziativa, non ancora portata a termine, che riguarda la creazione di un'Università Internazionale della Montagna. L'idea è stata già avviata dall'Università di Trento, che attualmente cerca di collegare tra di loro sette università dei paesi alpini, in pieno accordo con l'INRM con il quale è in convenzione.

Se per motivi contingenti l'Istituto ha cominciato la sua attività di ricerca facendo riferimento soprattutto ad analoghi istituti alpini, ciò non significa assolutamente trascurare la situazione appenninica.

Oltre alle convenzioni con l'Università di Trento, per una struttura specifica di carattere ingegneristico sul comportamento dei *debries-flow* nei torrenti montani, è in corso una convenzione con l'Università dell'Insubria, che si articola in due strutture rispettivamente presenti a Chiavenna (in provincia di

Sondrio) e a Gravedona (in provincia di Como), con lo scopo dello studio sperimentale di flussi torrentizi e depositi di questo flusso in ambiente acquatico. Allo stesso tempo, è in perfezionamento una convenzione con l'Università di Milano per la creazione di una struttura capace di valutare lo stato di salute, soprattutto sotto l'aspetto fisiologico, delle popolazioni di montagna e un'altra con l'Università del Molise, per realizzare una struttura che studi la difesa del territorio nell'ambito appenninico, e in particolare nell'Appennino centromeridionale, cioè a sud della linea tettonica Ancona-Anzio. Infine, è in fase di elaborazione una convenzione con l'Università di Perugia per la creazione di un centro di formazione sul Terminillo, capace di raccogliere e diffondere contemporaneamente le esperienze scientifiche maturate da tutte queste strutture. Non bisogna infatti dimenticare che uno degli obiettivi fondamentali dell'attività dell'Istituto è la formazione, ossia la diffusione dei risultati conseguiti a un maggior numero di esperti possibili, i quali possano poi renderli fruibili su tutto il territorio. A tal riguardo, l'attività di formazione dell'INRM è già stata avviata con il CERISDI, ente localizzato a Palermo e attivo soprattutto in Sicilia, in particolare nella zona del parco delle Madonie. Le strutture decentrate suddette saranno sostanzialmente piccoli centri di ricerca altamente specializzata distribuiti nei diversi punti del territorio, in modo da valorizzare al massimo le capacità locali di ricerca, combinandole con le necessità locali di immediato intervento.

Le principali direttive lungo le quali l'INRM intende muoversi ed operare "al fine di coordinare e promuovere l'attività di studio e di ricerca" nel settore montano e con ciò contribuire allo sviluppo del Paese (L. 266/97 art. 5 comma 4) sono:

- realizzare e aggiornare continuamente una banca dati in cui confluiscono tutte le conoscenze e le competenze relative al territorio montano, ricorrendo anche alla collaborazione del SIM (Sistema Informativo della Montagna) del Ministero delle Politiche Agricole, e alla banca dati dell'UNCEN, opportunamente integrate;
- valorizzare e approfondire lo studio e la ricerca per la protezione del territorio di montagna, che consenta di procedere verso una nuova conoscenza e una difesa del suolo ma anche delle tradizioni relative ad esso, con l'obiettivo di fornire dati e informazioni il più possibile corretti e attendibili;
- essere i principali interlocutori in uno dei più delicati problemi territoriali presenti al momento in Italia: l'uso delle fonti di energie rinnovabili di cui è ricco il territorio montano e che rappresentano il massimo delle risorse accumulate finora e ulteriormente sfruttabili;
- entrare nell'ambito dei trasporti a rete;
- avviare una rete efficiente di rapporti con la Comunità Europea nella certificazione dei prodotti tipici.

In conformità con queste linee strategiche, è già partito il primo progetto di ricerca: "uso del suolo come difesa", attraverso cui si vuole dimostrare che esiste una certa porzione del territorio che, se usata per certi fini economici anziché per altri, si sottrae al rischio di catastrofe (da alluvione o da frana), o (quel che più conta) orienta e regola i regimi di scorrimento e di concentrazione delle acque sì da limitare di molto le probabilità e l'entità di quegli eventi catastrofici. Si cerca inoltre di dimostrare la tesi secondo la quale le drastiche rivoluzioni demografiche socio-economiche rendono questo uso del suolo. (adatto e funzionale alla difesa) assolutamente accettabile e competitivo con quelli economici tradizionali (agricoltura, produzione di legno, edilizia, urbanistica e industria).

L'Istituto si sta inoltre impegnando nella compilazione del Conto Economico della Montagna, un'indagine commissionata dall'UNCERM per calcolare il PIL della montagna. Lo studio permetterà di calcolare l'effettivo potenziale della montagna, attraverso la stima del numero di aziende presenti, del numero di occupati e soprattutto delle risorse, in termini produttivi, presenti in territorio montano (forestazione, ambiente, risorse idriche). Il piano di lavoro proposto dall'INRM si articola in quattro azioni, fra di loro collegate a due a due e nell'insieme:

- una pre-analisi dei Piani di sviluppo economico-sociali delle Comunità Montane, propedeutica alla ricerca sulla totalità dei piani, condotta attraverso la somministrazione di questionari di rilevazione;
- l'analisi e commento dei Piani di sviluppo economico-sociali delle Comunità Montane, secondo linee di lettura prioritarie definite preliminarmente anche alla luce della pre-analisi;
- un'analisi di fattibilità sul "Conto economico" della montagna italiana, allo scopo di accertare fattibilità, obiettivi, limiti, orizzonti temporali della ricerca;
- ricerca sul "Conto economico" della montagna italiana, in funzione degli esiti dell'analisi di fattibilità.

E' evidente che uno studio di tal genere riveste un'importanza fondamentale, soprattutto in virtù dell'influenza che può avere sui decisori delle politiche di investimento pubblico.

Nell'ambito biologico, si sta poi studiando di realizzare, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Biomediche dell'Università degli Studi di Milano, un progetto che sviluppi un modello per lo studio di adattamenti fisiologici a medie e basse quote e per la comprensione di alterazioni della funzionalità muscolare in varie condizioni fisiopatologiche nell'uomo.

Oltre a quelli descritti, inoltre, entro la fine dell'anno l'Istituto sarà in grado di coordinare e finanziare una serie di progetti di ricerca sulla montagna.

Nel sito dell'INRM è infatti già possibile accedere alla compilazione dei moduli elettronici per la presentazione delle domande di finanziamento 2000 e per la compilazione della documentazione culturale che motiva e sostiene le richieste presentate. I progetti di ricerca 2000 si articolano in due tipologie:

A. Progetti coordinati - sono presentati da Amministrazioni territoriali (Regioni, Comunità montane, Comuni, ASL, ecc.) ufficialmente definite ed operanti su territorio giuridicamente montano, anche in associazione con strutture scientifiche ed operative non residenti in montagna. Presentatore effettivo e responsabile della procedura deve essere il rappresentante legale dell'Amministrazione oppure altra figura giuridica espressamente delegata da questi a tal fine. Questi progetti godono di priorità in quanto rappresentano opportunità per realtà locali socialmente rilevanti.

B. Progetti di ricerca individuali - sono presentati da singoli ricercatori (anche in veste di responsabili di unità di ricerca, di qualsiasi numero di componenti, purché omogenee) comunque affiliati: ad Università, Enti di ricerca, Musei, Enti territoriali, Amministrazioni private, ecc. Sono progetti di minori dimensioni dei precedenti, ma non per questo meno finanziabili in quanto esprimono interessi specializzati di competenti.

All'intera azione d'agenzia l'INRM ha destinato, per l'anno 2000, £.1.500.000.000 (un miliardo e cinquecentomilioni) da destinarsi per il 75% ai progetti di tipo A e per il 25% per il tipo B. E' peraltro possibile, sulla base di indicazioni di merito segnalate dal Consiglio Scientifico, far tramontare parte dei fondi previsti dal tipo A e dal tipo B e viceversa. E' anche possibile incrementare l'assegnazione 2000 ricorrendo a fondi accantonati in bilancio per sopperire ad altri tipi di ricerca, ma solo di progetti di qualità particolarmente elevata

In conclusione, la metodologia scientifica che verrà seguita dall'INRM risulta una combinazione di:

- ricerca di base, e quindi rafforzamento di basi teoriche;
- ricerca sperimentale, e quindi rafforzamento di modelli analogici oppure di strumentazioni specifiche per particolari tipi di intervento in ambiente montano;
- ricerca applicata e quindi rafforzamento delle capacità di comunicazione e di presentazione dei risultati conseguiti per ottenere la trasmissione in forma applicata dei risultati della ricerca di base.

CAP. 7 - L'informazione per la montagna

7.1 IL SISTEMA INFORMATIVO DELLA MONTAGNA

L'attuazione del progetto "Sistema Informativo della Montagna" (SIM) ha avuto inizio nel 1998 e si configura come un sistema di servizi su rete progettato e realizzato, in attuazione dei processi di decentramento in atto, per avvicinare la Pubblica Amministrazione ed i suoi Servizi ai cittadini della montagna.

A fronte di un investimento di oltre 60 miliardi, il SIM è ora operativo in 751 centri di servizi ai cittadini ed ai comuni montani, distribuiti su tutto il territorio nazionale. Tali centri di servizi sono presenti presso Regioni e Province Autonome, Comunità Montane, Comuni Montani, Enti parco nazionali, sedi comunali, provinciali e regionali del Corpo Forestale dello Stato, UNCEM, Ministeri ed Enti della Pubblica Amministrazione Centrale.

Il sistema informativo eroga servizi di grande importanza strategica quali:

- Sportello autorizzativo unico che integra servizi AIMA e servizi Catastali a supporto ai procedimenti ed alle richieste di compensazioni ed investimenti dell'Unione Europea in campo agricolo (circa diecimila miliardi l'anno);
- Sistema di cooperazione comuni-corpo forestale per la prevenzione e la gestione degli incendi boschivi. Tale sistema consentirà di costituire il catasto degli incendi, requisito primario per garantire una corretta ed efficace azione di prevenzione e rimedio dei danni provocati dai sempre più frequenti incendi boschivi;
- Trasporto dei servizi catastali ed ipotecari (2.000.000/anno) direttamente presso i piccoli comuni, favorendo una gestione più puntuale ed accurata del proprio territorio e della fiscalità locale e semplificando la predisposizione di atti e documenti.
- Trasporto dei servizi sociali, contributivi ed anagrafici dell'INPS direttamente ai comuni montani ed ai cittadini.

Inoltre, i grandi progetti nazionali delle anagrafi e della carta d'identità elettronica, trovano nell'infrastruttura di servizi del SIM il naturale punto di attivazione di tali servizi per i cittadini della montagna.

A tutti gli effetti, il SIM costituisce una delle prime realizzazioni a carattere nazionale di un sistema di servizi orientati al decentramento. Il modello

progettuale è basato su un'infrastruttura aperta all'integrazione con altre reti e sistemi di servizi, ed assume come modelli di riferimenti sia il sistema d'interscambio catasto-comuni, di cui rappresenta una realizzazione completa ed efficace, sia l'architettura ed i servizi offerti dalla rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni.

Nell'ambito del progetto AIPA di Sportello Territoriale Integrato, è in fase d'attuazione un primo, ulteriore dispiegamento del SIM sul territorio montano, per un totale di ulteriori 238 nuovi centri di servizi ai cittadini, dislocati presso comuni e comunità montane, enti parco, sedi del corpo forestale dello stato, amministrazioni ed enti centrali.

L'architettura di rete del SIM è costituita da due livelli principali. Un primo livello, su Rete Unitaria, che interconnette il centro servizi nazionale del SIM con nodi di accesso regionali, provinciali e presso le sedi del corpo forestale dello stato.

Un livello periferico, composto da un insieme di componenti di integrazione con le reti regionali e provinciali e con la rete Internet.

L'infrastruttura telematica del SIM, quindi, già naturalmente aperta all'utenza internet, è una extranet di interconnessione tra la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni, le Reti Regionali e la rete Internet per la fornitura di servizi in ambito montano, e garantisce la migrazione degli enti locali alla rete RUPA senza necessità di modificare l'architettura del SIM e senza aggravio dei costi per gli enti locali stessi considerando anche che l'architettura del SIM precorre la proposta di evoluzione della Rete Unitaria.

Ai sensi dell'art.24 della legge 97/94, la quale prevede che le Comunità Montane possano operare quali sportelli dei cittadini per superare le difficoltà di comunicazione tra le varie strutture e servizi territoriali il Ministero per le Politiche Agricole, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano deve istituire, 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.

A tale scopo il Comitato Tecnico Interministeriale della Montagna ha promosso, su iniziativa del Ministero per le Politiche Agricole e dell'UNCHEM, la realizzazione del Sistema Informativo della Montagna, per dare attuazione a quanto disposto dal succitato art. 24 della legge 97/94 e, in particolare, al fine di costituire lo sportello del cittadino in montagna presso le Comunità Montane e diffondere tra gli altri i dati presenti nel SIAN, opportunamente aggregati e elaborati, in favore di operatori pubblici e privati.

Al fine di ottemperare a quanto previsto dalla suddetta legge, e previo parere positivo del CTIM, della Conferenza Stato-Regioni e dell'AIPA, nel 1996 è stato avviato il progetto Sistema Informativo della Montagna, che prevede la realizzazione di un insieme di servizi rivolti ai cittadini, alle aziende, agli enti locali e alla pubblica amministrazione, basati su una infrastruttura informatica e telematica e sull'utilizzo integrato di informazioni provenienti da banche dati diverse, tra cui, in particolare, quelle del settore agricolo/forestale.

Il processo di progettazione e realizzazione del SIM anche se condizionato da una serie di vicoli e criteri di natura legislativa, organizzativa e tecnica, è stato realizzato nell'arco di un quinquennio, caratterizzato da una costante evoluzione dello scenario istituzionale e delle risorse tecnologiche.

In quanto progetto intersettoriale orientato al decentramento presso gli enti locali delle zone montane, il SIM viene condotto attraverso un tavolo di coordinamento con le Regioni. Pertanto, ad inizio 1998, la Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane ed Idriche del MIPAF, supportata dall'UNCEM e dalla stessa AIPA, ha iniziato una intensa azione di coinvolgimento delle Regioni nella realizzazione del SIM per una corretta informazione circa la realizzazione di un progetto tecnico che fosse quanto più possibile rispondente alle esigenze delle Amministrazioni regionali e locali, oltre che delle Amministrazioni centrali. A tale proposito si sottolinea che per rendere cooperativo il rapporto con le Regioni è risultata determinante l'adozione di una architettura tecnologica e applicativa che, non risultando intrusiva dal punto di vista tecnologico nei confronti degli altri sistemi informativi interconnessi con il SIM, di fatto consente la cooperazione applicativa.

La Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane ed Idriche ha coinvolto formalmente i Presidenti delle Regioni e Province autonome ed ha svolto una fitta serie di incontri volti alla descrizione del progetto ed alla dimostrazione del prototipo. L'analisi delle problematiche di integrazione con le Regioni finalizzate alla integrazione dei servizi telematici ed applicativi offerti dal SIM con le diverse reti regionali nonché l'obiettivo di garantire ai siti regionali capacità elaborative autonome al fine di favorire la suddetta integrazione, hanno fatto emergere la necessità, condivisa in sede di Comitato di Coordinamento del SIM, di un dimensionamento delle dotazioni hardware e software dei siti regionali stessi superiore rispetto a quanto inizialmente previsto e di una revisione del modello architetturale inizialmente previsto.

Nella architettura SIM viene, infatti, prevista l'integrazione con le reti informative regionali esistenti: a tale scopo sono stati previsti 'Nodi SIM' a livello regionale e, a livello organizzativo, vengono stipulati appositi Protocolli d'Intesa con le Regioni che definiscono le modalità di collaborazione e di messa a disposizione reciproca delle informazioni e dei servizi. I diversi incontri con i

rappresentanti regionali hanno portato alla definizione di un "modello di Protocollo di Intesa" da stipulare con le singole Regioni relativamente alla attivazione del SIM in ciascuna Regione che prevede le varie forme di integrazione (integrazione con le reti regionali, scambio di banche dati, etc.). La tabella che segue riporta lo stato di attuazione dei suddetti accordi tra MIPAF e Regioni.

Così procedendo, il Sistema Informativo della Montagna integra e rende fruibili informazioni messe a disposizione da amministrazioni ed enti diversi e, tramite i propri sportelli, alimenta proprie basi informative che possono anch'esse essere messe a disposizione di altri enti/organismi. A tale scopo, il SIM promuove l'interscambio e l'erogazione di servizi integrati resi disponibili da enti/organismi diversi, sia a livello locale, con i protocolli d'intesa con le Regioni, che a livello centrale, attuando appositi protocolli d'intesa con altre pubbliche amministrazioni, in piena attuazione dello spirito della Legge 97/94 ed in coerenza con la recente normativa relativa alla trasparenza della azione amministrativa nei confronti del cittadino ed al relativo decentramento.

Tab. 7.1 - Stato di attuazione del Sistema Informativo della Montagna al 30/6/2000

Regione	Stato dell'Arte	Note
ABRUZZO	Protocollo in stipula	
BASILICATA	Protocollo in stipula	
CALABRIA	Protocollo in esame	
CAMPANIA	Protocollo in esame	
EMILIA-ROMAGNA	Protocollo stipulato	
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Protocollo stipulato	Integrazione con rete regionale
LAZIO	Protocollo in stipula	
LIGURIA	Protocollo stipulato	Integrazione con rete regionale
LOMBARDIA	Convenzione stipulata	
MARCHE	Protocollo stipulato	Integrazione con rete regionale
MOLISE	Protocollo in stipula	
PIEMONTE	Protocollo stipulato	Integrazione con rete regionale
PUGLIA	Protocollo stipulato	
TOSCANA	Protocollo stipulato	Integrazione con rete regionale
SICILIA	Protocollo in esame	
SARDEGNA	Protocollo stipulato	
P.A. TRENTO	Primi contatti formali	

P.A. BOLZANO	Primi Contatti formali anche con il Consorzio dei Comuni	
VALLE D'AOSTA	Protocollo in esame	
UMBRIA	Protocollo stipulato	
VENETO	Protocollo in esame	

In questo contesto notevole importanza rivestono i Protocolli di Intesa stipulati a metà 1998 con AIMA e Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio, finalizzati a rendere disponibili servizi basati sulle basi informative di altre amministrazioni. In particolare, grazie al protocollo stipulato con AIMA, il SIM rende disponibile la base grafica AIMA (ortofoto e mappe catastali georeferenziate, si veda quanto successivamente descritto per i servizi territoriali) e i servizi del Sistema Informativo AIMA, in particolare le banche dati inerenti i diversi settori: Misure complementari, Olio, Seminativi, ecc..

Grazie al protocollo stipulato con il Dipartimento del Territorio, il SIM rende disponibile le basi alfanumeriche e grafiche del catasto ed i servizi di visura, certificazione, estratto di mappa, accettazione degli atti di aggiornamento (Pregeo, DOCEA) presso gli sportelli SIM. I servizi catastali vengono utilizzati sia per gli scopi istituzionali connessi ai procedimenti amministrativi gestiti dai diversi enti/organismi connessi al SIM sia come sportello al cittadino per l'erogazione di servizi catastali decentrati, anche attraverso appositi accordi con gli Uffici Provinciali del Territorio.

E' stato inoltre definito e approvato da CTIM un progetto tecnico per la realizzazione e la diffusione in ambito SIM dell'Atlante Statistico informatizzato della montagna elaborato da ISTAT (dati censuari sui comuni montani): è stata quindi stipulata una apposita Convenzione con ISTAT che prevede la diffusione di tali dati anche attraverso l'infrastruttura SIM.

Sono stati attivati inoltre fattivi contatti con il Ministero dei Beni culturali ed ambientali, il Ministero della Pubblica Istruzione, l'INPS, l'Autorità di Bacino del Po, INEA, IGM, Servizi tecnici Nazionali, Dipartimento Protezione Civile, Federforeste, ecc.

Gli utenti primari del Sistema informativo sono ovviamente le Comunità Montane; ma, poiché il SIM rappresenta una infrastruttura per l'erogazione di servizi di natura diversificata (servizi agricoli, forestali, territoriali, ambientali, amministrativi, ecc.) sin dalle prime fasi di progettazione sono stati coinvolti diversi enti/organismi, in particolare il Corpo Forestale dello Stato, attraverso l'attiva partecipazione della Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane ed Idriche, e il Ministero dell'Ambiente, il quale ha promosso prioritariamente la

realizzazione dello Sportello Autorizzativo Unico, successivamente descritto, e, quindi, il coinvolgimento degli Enti Parco Nazionali e di alcuni comuni in essi ricadenti.

Inoltre, l'esigenza di coinvolgere attivamente le regioni nel coordinamento e nell'attuazione del SIM ha richiesto una rimodulazione degli enti/organismi previsti quali utenti del SIM, imponendo l'inserimento del livello regionale quale punto di integrazione con i servizi telematici e applicativi dei sistemi informativi regionali.

Il modello individuato per l'architettura del sistema di trasporto del SIM è tale da permettere, nel modo più semplice possibile, la modifica delle modalità di accesso dei siti remoti, ovverosia consente di:

- modificare nel tempo le modalità di connessione delle postazioni remote minimizzando gli investimenti necessari all'adeguamento alla nuova tecnologia;
- garantire il massimo livello di apertura della rete SIM all'integrazione nell'ambito di reti regionali o di altri enti.

I ruoli assegnati agli erogatori di servizi e le funzionalità che il SIM rende disponibili individuano una architettura tecnico-applicativa basata su diversi livelli elaborativi che differiscono sia per la dotazione di apparecchiature che per le modalità di colloquio attraverso la rete geografica. Complessivamente il Sistema Informativo della Montagna sta terminando la realizzazione e l'automazione e, quindi, il collegamento telematico presso circa 700 siti, distribuiti tra le seguenti tipologie di uffici:

- 12 Amministrazioni ed enti centrali
- 20 Regioni e Province Autonome
- Oltre 200 uffici periferici del CFS (Coordinam. Regionale, Provinciali, Comandi Stazione e Coordinam. Territoriali)
- Oltre 300 Comunità montane
- 18 Enti Parco Nazionali con territorio montano
- Circa 100 Comuni montani ricadenti nel territorio dei Parchi Nazionali.

7.2 IL SINA ED IL SISTEMA NAZIONALE CONOSCITIVO E DEI CONTROLLI IN CAMPO AMBIENTALE

Molte tematiche che interessano direttamente i territori montani (aree protette, qualità dei corsi d'acqua, foreste ecc.) sono monitorate direttamente dal Sistema Nazionale Informativo e di Monitoraggio Ambientale (SINA). Sembra quindi utile una illustrazione di tale sistema nella presente Relazione.

Il programma di sviluppo SINA, formalizzato e avviato con la legge finanziaria 1988 (legge n. 67/88, art. 18, comma 1, lettera e) che assegnava al Ministero dell'Ambiente l'onere di realizzarlo, aveva l'obiettivo di consentire la razionalizzazione e il coordinamento delle iniziative di monitoraggio e di gestione delle informazioni ambientali da parte dei soggetti istituzionalmente competenti (amministrazioni statali e regionali, nonché enti locali). A seguito del *referendum* popolare dell'aprile del 1993, insieme alla separazione delle competenze dei controlli ambientali da quelle dei controlli sanitari, il Parlamento ha stabilito il trasferimento all'ANPA della competenza relativa alla realizzazione e alla gestione del SINA, trasferimento che è avvenuto solo di recente (alla fine del 1998). L'ANPA, nell'avviare il programma per realizzare tale Sistema, ha posto, quali requisiti di base, quelle esigenze di integrazione il cui soddisfacimento è ormai imprescindibile: l'integrazione territoriale, quella tra sistema conoscitivo e sistema dei controlli, l'integrazione con il sistema conoscitivo comunitario. L'architettura che ne è derivata è caratterizzata dal decentramento e dalla specializzazione delle principali funzioni. In altri termini, il Sistema è a "rete" e "distribuito". Ciò ha portato a modificare la stessa denominazione da SINA a SINAnet.

Per una sintetica descrizione di SINAnet è di utilità fare riferimento alla Figura 1, che presenta il modello concettuale di rete. Questo prevede un'architettura a regime articolata sui seguenti soggetti principali: l'ANPA, i Centri Tematici Nazionali (CTN), i Punti Focali Regionali (PFR), le Regioni, il Ministero dell'ambiente e le Istituzioni Principali di Riferimento (IPR).

I CTN svolgono nell'ambito della rete la funzione di nodi di eccellenza con riferimento a specifiche tematiche ambientali, intervenendo come principale supporto operativo dell'ANPA per:

- l'espletamento dell'attività di formazione delle regole generali per il monitoraggio/controllo ambientale, al fine di favorire l'integrazione territoriale e tematica delle informazioni, in linea con lo sviluppo di attività analoghe nel contesto comunitario;
- la predisposizione delle proposte tecniche in materia di standard ambientali che richiedano l'approvazione delle sedi di concertazione Stato-Regioni;
- il coordinamento generale delle attività di alimentazione della base conoscitiva a livello nazionale.

I PFR rappresentano il riferimento territoriale del Sistema nazionale. Designati da parte delle Regioni e Province autonome, in attuazione dei programmi definiti e concordati a livello nazionale e secondo le modalità concordate anch'esse a livello nazionale, sono responsabili di:

- assicurare, la disponibilità (visibilità) di dati e informazioni ambientali di interesse del Sistema nazionale, prodotti all'interno del territorio regionale;

- assicurare le elaborazioni dei dati di interesse ambientale, al fine di realizzare prodotti e servizi informativi di interesse del sistema nazionale;
- garantire il flusso delle informazioni all'interno della rete SINAnet.

Le IPR sono gli altri soggetti che possono contribuire a livello nazionale alla formazione delle regole e all'ampliamento della base conoscitiva di interesse ambientale. Tali soggetti, in generale, sono chiamati a partecipare alla rete come componenti della compagine di un determinato CTN, per ottimizzarne il livello di competenza e favorire la diffusione e la condivisione delle conoscenze specialistiche in un particolare tema ambientale. Diversamente, alcune IPR possono individualmente svolgere funzioni di interesse per la rete SINAnet. È il caso di ISTAT, che rappresenta il riferimento per tutti i dati e le informazioni di natura socio-economica, o di Unioncamere, per quanto concerne i dati relativi al sistema delle imprese (Repertorio economico e Albo); oltre ai dati rilevati attraverso il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD: oggi finalizzato alla sola raccolta dei dati sui rifiuti, potrà costituire in futuro il principale strumento di censimento annuale di tutti i fattori di pressione ambientale, quali emissioni in atmosfera, scarichi in corpi idrici, ecc.).

Il Ministero dell'Ambiente, a livello centrale, e le regioni a livello territoriale, infine, rappresentano i principali componenti di indirizzo e di destinazione delle attività del Sistema.

SINAnet è, quindi, una rete di soggetti, connessi telematicamente, che, con funzioni diverse, devono alimentare la base conoscitiva di interesse nazionale, pervenendo alla realizzazione di un sistema (informatico e informativo) distribuito, ma coerente e compatibile. La rete SINAnet dispone, così, anche di un sito Internet (www.sinanet.anpa.it) che risponde, essenzialmente, sia all'esigenza di informazione per gli addetti ai lavori e, più in generale, per il pubblico sia all'esigenza di mettere a disposizione dei soggetti che partecipano alla realizzazione e allo sviluppo del sistema informativo uno strumento di lavoro finalizzato alla comunicazione che sia rapido ed efficace.

Tra i criteri posti alla base del disegno logico sotteso alla realizzazione del Sistema, un' enfasi particolare è stata data all'integrazione tra le diverse fasi dello sviluppo delle conoscenze ambientali. In particolare, è stata accuratamente studiata e sviluppata l'integrazione tra sistema dei controlli e sistema informativo, sostenendo efficacemente il circolo virtuoso che vede le attività di controllo come principale strumento di alimentazione della base conoscitiva e tali attività a loro volta sempre più subordinate, soprattutto in fase di pianificazione, a un'efficace ricognizione degli elementi informativi caratterizzanti i luoghi di indagine in termini di qualità e pressioni ambientali presenti. Altrettanta cura è stata prestata nel selezionare elementi conoscitivi caratterizzati da elevato contenuto informativo e individuare quindi opportuni insieme di indici e indicatori, promuovendo lo sviluppo di metodiche di monitoraggio innovative e basate

preferibilmente su tecniche di integrazione temporale e spaziale (biomonitoraggio, telerilevamento, ecc.). Questa modalità di affrontare il mandato istituzionale ha avuto, tra le altre ricadute, anche quelle di modificare la stessa denominazione del sistema, diventata *Sistema nazionale conoscitivo e dei controlli in campo ambientale*. Rispetto a quello portato avanti in precedenza, caratterizzato più dall'obiettivo di costruire un *data base* di notevoli dimensioni e sviluppare efficaci strumenti di gestione informatica dei dati, la centralità dell'azione conoscitiva rappresenta una delle principali differenze del programma di attività messo a punto dall'ANPA.

L'approccio al problema seguito dall'ANPA ha fatto convergere le priorità del programma di realizzazione del Sistema verso un'azione ricognitiva propedeutica finalizzata a fornire un quadro sufficientemente adeguato circa la consistenza e le caratteristiche della base conoscitiva che tenessero conto sia delle finalità concrete da perseguire attraverso lo stesso sistema sia delle reali possibilità di acquisire, in tempi non eccessivamente lunghi, le informazioni necessarie ad alimentarlo. In altri termini, formulare accuratamente ed efficacemente la *domanda* di informazione per l'alimentazione del sistema e verificare la disponibilità, nel nostro Paese, di dati utili a tal fine ha rappresentato uno degli obiettivi prioritari del programma di sviluppo.

I primi sei CTN istituiti⁽¹¹⁾ hanno cominciato a operare alla fine del 1998 e, dopo una prima fase dedicata all'organizzazione, è stato definito e sviluppato nel corso del 1999 un piano organico di attività. Tale piano, analogo per tutti i CTN nella struttura di base, differente essenzialmente nei temi trattati, ha avuto come macro obiettivo la ricognizione dei necessari elementi metodologici e conoscitivi per consentire la redazione di un primo documento sul livello di consistenza delle esigenze, delle disponibilità e delle carenze informative in campo ambientale nel nostro Paese⁽¹²⁾. Per questo è stata data priorità alle conoscenze finalizzate a un'accurata azione di monitoraggio dello stato dell'ambiente. Si sono, così, ricavati utili elementi per programmare in maniera più efficace le successive fasi di sviluppo del sistema conoscitivo.

Sulla base di una efficace classificazione degli elementi conoscitivi per ogni tematica ambientale presa in considerazione, sono stati individuati insiemi di indicatori che, ad avviso di ANPA, nel modo più efficace (in termini di completezza e rappresentatività), possono essere utilizzati per monitorarne l'evoluzione temporale (miglioramento, peggioramento, stabilità). Gli insiemi così costruiti rappresentano, però, l'obiettivo a regime, per perseguire il quale è

(11) CTN_ACE: Atmosfera, Clima ed Emissioni in Aria; CTN_AGF: Agenti Fisici; CTN_AIM: Acque Interne e Marino-costiere; CTN_CON: Conservazione della Natura; CTN_RIF: Rifiuti; CTN_SSC: Suolo e Siti Contaminati

(12) È la pubblicazione ANPA: *Il monitoraggio dello stato dell'ambiente in Italia*, Serie Stato dell'ambiente 7/2000.

necessario varare impegnativi programmi di adeguamento delle capacità di monitoraggio a livello territoriale e sottoporre a verifiche operative gli indicatori selezionati.

7.3 OLTRE L'ATLANTE STATISTICO PER LA MONTAGNA.

La realizzazione dei censimenti generali costituisce un'occasione importante per fornire alle autonomie locali e funzionali e all'intero Paese, un quadro completo e dettagliato della struttura demografica, sociale ed economica e per dare nuovo impulso al Sistema Statistico Nazionale. Questo vale in modo particolare per la montagna italiana che già nella recente esperienza della realizzazione dell'atlante statistico della montagna, ha potuto contare su un vasto patrimonio informativo per la costruzione di indicatori e prospetti analitici.

Per la prima volta inoltre la stessa realizzazione dei censimenti si avvarrà, nell'ambito di una convenzione tra l'ISTAT, il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali e dell'AIMA, del Sistema Informativo della Montagna, le cui postazioni potranno essere utilizzate per consentire ai comuni montani che scelgano questa strada, di operare *on-line* l'aggiornamento delle basi territoriali. Il SIM beneficerà poi dell'arricchimento del proprio patrimonio informativo con il caricamento nel sistema dei dati censuari, quando questi saranno disponibili.

Tra gli obiettivi strategici che l'ISTAT si è dato nell'affrontare la nuova stagione censuaria figurano, in primo luogo, il miglioramento della qualità dell'informazione prodotta e la creazione dei presupposti necessari per il passaggio da una rilevazione diretta ad una fondata sull'uso esteso delle informazioni contenute in archivi (amministrativi e statistici) già disponibili. Tali obiettivi sono coerenti con numerose altre iniziative rivolte ad una più forte integrazione e ad uno sfruttamento contestuale di più archivi e quindi tese al miglioramento della qualità delle informazioni in essi contenute. Gli effetti di tali azioni sono prevalentemente di medio-lungo periodo; anche se nel caso dei censimenti economici, già dalle prossime rilevazioni la disponibilità dell'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) produrrà una significativa influenza sulla tecnica di rilevazione.

Uno dei requisiti dell'informazione statistica è quello della pertinenza, il rispetto del quale ha comportato l'adeguamento dei contenuti informativi dell'indagine censuaria al nuovo contesto socio-economico del Paese. A questo fine, le apposite Commissioni di studio, hanno operato per soddisfare, per quanto possibile, i bisogni informativi dei soggetti istituzionali, degli operatori economici, e del mondo scientifico e, più in generale delle collettività. D'altra parte, l'inserimento di nuovi campi di indagine, o la modifica dei precedenti, doveva essere compatibile con le esigenze di garantire i confronti storici, di

armonizzare la rilevazione con le indicazioni degli organismi internazionali e di evitare di rendere i questionari troppo onerosi per i cittadini.

Un utile alleato per il miglioramento della qualità lo si è trovato nell'introduzione di nuovi strumenti e di nuove tecnologie nel processo di produzione dell'informazione statistica, con riferimento alla prevenzione e controllo degli errori, alla riproducibilità e trasparenza del processo ed alla tempestività nella pubblicazione dei dati. Ne è conseguita una particolare attenzione a questi aspetti innovativi.

Sul piano organizzativo la progettazione dei prossimi censimenti si è basata su alcuni principi: il rispetto delle autonomie locali ed il loro coinvolgimento nei processi produttivi; l'unitarietà dell'operazione e l'applicazione di standard di qualità quanto più possibile omogenei sul territorio, l'adozione di strategie differenziate quando consentano un miglioramento della qualità stessa.

Le prossime rilevazioni censuarie forniranno al Paese una base conoscitiva importante sul piano dei contenuti ed estremamente dettagliata sul piano territoriale. Nuove forme di diffusione, comprese quelle on-line, lo sfruttamento di sistemi di interconnessione, come nel caso del Sistema Informativo della Montagna, renderanno maggiormente accessibili le informazioni censuarie, soprattutto a livello locale, così da assicurare al Paese un servizio coerente con l'ingente investimento effettuato in termini finanziari e di risorse umane e tecnologiche.

La revisione delle basi territoriali ha aperto la fase operativa dei censimenti: la progettazione delle unità territoriali minime è stata realizzata tenendo conto delle aspettative degli utenti pubblici e privati e sfruttando al meglio le più recenti innovazioni tecnologiche.

Nel corso del tempo la dimensione territoriale è venuta sempre più assumendo importanza fino a divenire una variabile cruciale tanto in chiave di interpretazione e di analisi, quanto in chiave operativa come strumento di programmazione e gestione a disposizione degli operatori centrali e locali. L'adozione per tutti i censimenti del 2000-2001 delle stesse basi territoriali, molto più analitiche che nel passato soprattutto nelle aree extraurbane, rappresenta a questo riguardo una innovazione di straordinario rilievo. Essa permetterà di analizzare congiuntamente le caratteristiche demografiche, sociali ed economiche della popolazione in connessione con le caratteristiche economiche dell'area di insediamento, evidenziando dinamiche e connessioni altrimenti difficilmente riconoscibili. Ciò consentirà di condurre analisi dell'evoluzione locale delle unità locali e dell'occupazione, dei processi di urbanizzazione, della qualità della vita nei centri urbani di diverse dimensioni, con l'obiettivo, nel contempo, di verificare l'esistenza di squilibri e differenze (nord-sud, centro-periferia o, più in generale,

aree forti – aree deboli) e di individuare, eventualmente, aree marginali in contesti a forte sviluppo o aree emergenti in contesti di marginalità economica o sociale.

Il riferimento territoriale minimo per i dati censuari sub-comunali è la sezione di censimento. Nelle grandi città, laddove si richiede una conoscenza più dettagliata e minuta del territorio, le sezioni di censimento coincidono con il singolo isolato. Le sezioni di censimento sono state, inoltre, concepite in modo da permettere la ricostruzione, per somma, di tutte le località abitate e dei principali aggregati territoriali sub-comunali; in collaborazione con i comuni interessati, è stata ricostruita anche la suddivisione in zone sub-comunali intermedie (circoscrizioni, quartieri, ecc.).

Il disegno delle nuove basi territoriali si è ispirato ad una scelta strategica di fondo. Quella dell'integrazione fra tutte le basi territoriali dell'ISTAT: per la prima volta, infatti, tutti i censimenti, compreso quello dell'agricoltura, utilizzeranno le stesse basi e forniranno, quindi, informazioni riferibili alle stesse unità territoriali minime. E' questo un obiettivo che ha richiesto notevoli sforzi di progettazione e modifiche di grande rilievo nelle strategie di pianificazione del disegno del territorio e nella raccolta dell'informazione.

Integrazione anche con i sistemi informativi locali, ottenuta mediante nuove forme di collaborazione con gli enti locali, con un approccio che può essere definito a geometria variabile per tenere conto della grande varietà di situazioni concrete esistenti.

Integrazione, inoltre, con il nuovo sistema cartografico di riferimento in fase di avanzata progettazione da parte del Comitato preposto alla cartografia della Conferenza Stato Regioni-Enti locali.

Integrazione e armonizzazione, infine, del disegno architettuale del sistema geografico con quello del sistema informatico dell'ISTAT, nell'ottica di aumentarne la fruibilità delle basi da parte dell'Istituto, di prefigurare forme più agevoli di accesso da parte dell'utenza esterna e in particolare da parte degli altri soggetti del Sistema statistico nazionale e di coloro che operano direttamente sul territorio. Ciò consentirà anche di progettare e disegnare nuove metodologie per associare l'informazione statistica al territorio.

Le basi territoriali sono composte dalla rappresentazione in un formato idoneo dei limiti delle aree in cui è suddiviso il territorio, al fine della migliore organizzazione della raccolta dei dati e della minimizzazione degli errori dovuti o alla mancata rilevazione o alla duplicazione della osservazione di unità censuarie. Tali aree sono denominate "sezioni di censimento" (o anche unità territoriali minime), e sono disegnate seguendo specifiche mirate alla loro chiara identificabilità sul territorio e al possesso di caratteristiche che facilitino la

attribuzione ai rilevatori delle unità censuarie in numerosità il più possibile equivalente.

Per ottenere una adeguata omogeneità territoriale una prima importante distinzione deve essere fatta fra le aree urbane, le aree adibite prevalentemente ad attività industriali o commerciali, e le altre aree. Per questo motivo il primo passaggio prevede l'identificazione delle località abitate (centri e nuclei abitati), e delle località produttive dal territorio comunale residuo (case sparse). Un centro abitato è un'area caratterizzata da case fra di loro contigue o vicine separate da strade, piazze e simili, o comunque brevi soluzioni di continuità, caratterizzato dall'esistenza di luoghi di raccolta per la popolazione quali i servizi o esercizi pubblici. Un nucleo abitato è costituito da un gruppo di case contigue con almeno cinque famiglie residenti, anch'esso con brevi soluzioni di continuità senza che però siano presenti luoghi di raccolta per la popolazione.

Le località produttive sono introdotte per la prima volta in questa tornata censuaria. Con la loro introduzione non ci si propone di comprendere e delimitare tutte le aree produttive. Esistono infatti situazioni, in particolare nei centri abitati, ove abitazioni, stabilimenti industriali e centri commerciali sono presenti in modo misto e la delimitazione delle relative aree risulta assai complessa. Il disegno delle località produttive dovrà riguardare solo realtà presenti sul territorio extraurbano e che rispondano a prefissati limiti dimensionali.

Nel 1991, con il progetto CENSUS, per la prima volta i limiti delle sezioni di censimento e delle località sono stati acquisiti in un formato (di tipo digitale vettoriale) che li rende gestibili con i principali prodotti informatici che trattano dati geografici, dopo essere stati corretti e inquadrati dal punto di vista geografico (georeferenziati).

Da strumento esclusivo di organizzazione della raccolta dati, le basi territoriali si sono poi evolute e rappresentano oggi uno strumento essenziale per la analisi del territorio consentendo di sfruttare le potenzialità dell'integrazione dei dati statistici con dati geografici mediante nuove, più potenti, e facilmente gestibili, applicazioni informatiche.

D'altra parte è evidente come il disegno delle basi territoriali sia in grado di influenzare anche le possibilità di diffusione dei dati visto che le aree che possono essere considerate per la diffusione, sono solo quelle ottenibili come somma di unità territoriali minime.

CENSUS 2000 è il progetto con il quale, partendo da una valutazione dell'esperienza di CENSUS, dai fabbisogni informativi esistenti ed emergenti e dalla considerazione degli avanzamenti metodologici e tecnologici degli ultimi anni, si procederà ad aggiornare le basi territoriali in vista dei censimenti degli

anni 2000-2001 con l'obiettivo di trasformare la base territoriale dei censimenti in un sistema informativo geografico completo ed integrato.

Le località abitate di tipo centro e nucleo in CENSUS erano state disegnate utilizzando le località abitate relative al 1981, acquisite e digitalizzate dalla cartografia dell'Istituto Geografico Militare (IGM) 1:25.000 e gli insediamenti abitativi interpretati sulle foto ottenute da satelliti. I dati cartografici in formato digitale erano stati inseriti in banca dati in fase post-censuaria, recependo le modifiche effettuate dai Comuni. Il disegno delle sezioni di censimento era stato, invece, completamente affidato al singolo Comune.

CENSUS 2000 verrà invece realizzato utilizzando molteplici fonti informative, fra le quali spiccano le ortofoto aeree in formato digitale, le Carte Tecniche Regionali e Comunali, i grafi con il disegno delle strade, ferrovie, idrografia in formato digitale vettoriale. Attraverso queste, si procederà ad aggiornare i limiti di località ed anche di sezione, migliorandone la qualità geografica e fornendo un prodotto completo ai comuni, lasciando comunque ad essi, che sulla base del regolamento anagrafico sono i detentori delle basi, il compito di controllo e validazione.

Il progetto entra nella fase operativa nel secondo semestre del 2000. A cominciare dalla fine dell'anno e entro i primi mesi del 2001 i comuni, riceveranno l'ipotesi di suddivisione del rispettivo territorio. Come già accennato il progetto sarà sviluppato nell'ambito di una convenzione con l'AIMA e con il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali che metteranno a disposizione di CENSUS 2000, oltre alle ortofoto digitali del territorio italiano in loro possesso, il sistema informativo realizzato per il progetto Sistema Informativo della Montagna.

L'obiettivo che ci si propone con la costruzione della base territoriale non è quello di costruire cartografia in senso stretto, ma è funzionale all'esigenza di disporre di uno strato tematico per la raccolta e la associazione al territorio del dato statistico. E' anche vero, però, che il risultato sarà tanto più soddisfacente, quanto più potrà basarsi su fonti cartografiche di qualità e di riferimento comune per l'utenza. Per questo motivo l'ISTAT è particolarmente attento alla integrazione con i sistemi informativi territoriali e le cartografie principalmente utilizzate a livello locale.

L'obiettivo di rendere quanto più possibile compatibile la cartografia derivata dal censimento con le cartografie prodotte localmente, sarà raggiunto utilizzando, ove disponibili, queste ultime come fonte primaria nell'acquisizione di elementi di delimitazione di località e sezioni di censimento, e con le ortofoto che potranno rappresentare strato di verifica e aggiornamento e di copertura delle aree nelle quali tali cartografie non siano disponibili.

Le attività del progetto prevedono tre diverse modalità di collaborazione, in relazione agli accordi stabiliti con gli enti locali e le Regioni. I riferimenti per potenziali accordi sono principalmente le Regioni, le Province autonome, i 12 Grandi Comuni, con possibilità di estensione anche ai Comuni capoluogo di provincia o altri Comuni di rilevante peso demografico. In ogni caso questi enti devono garantire la validazione e la approvazione da parte dei comuni compresi nelle rispettive aree di pertinenza.

Una prima ipotesi prevede che l'ente realizzi la base territoriale per il territorio di propria competenza, e la fornisca all'ISTAT secondo le specifiche tecniche ed i tempi di consegna concordati e recepiti in apposite convenzioni tra l'Istituto e l'ente. La base dati locale viene successivamente integrata nella base dati nazionale, dopo le procedure di controllo effettuate dall'ISTAT.

Una seconda opzione prevede che l'ente fornisca la Cartografia Tecnica Regionale o Comunale in formato rispondente agli standard definiti dall'ISTAT. Per la realizzazione della base dati, limitatamente alle aree coperte dalle cartografie fornite, si utilizzerà la cartografia tecnica per l'aggiornamento come base di interpretazione o, nell'eventualità che siano forniti dagli enti solo alcuni strati informativi, si darà precedenza all'acquisizione di elementi da tali fonti.

In assenza di cartografia tecnica in formato numerico fornita dagli enti si procederà all'aggiornamento delle basi territoriali utilizzando, quale base di interpretazione le ortofoto prodotte dall'AIMA e le altre cartografie disponibili.

7.4 PER UN SISTEMA DI INDICATORI DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Nella definizione di un insieme di indicatori dello sviluppo sostenibile sono state affidate al Centro Tematico Nazionale Conservazione della Natura (CTN_CON) notevoli responsabilità organizzative. Il quadro delle conoscenze comprende sia i sistemi naturali e seminaturali presenti sul territorio nazionale sia le zone più fittamente antropizzate, prese in considerazione soprattutto in quanto fonti prevalenti di pressione e impatto. La prospettiva attraverso cui i tematismi sono letti è quella della biodiversità intesa come ricchezza del patrimonio ecosistemico e quindi come chiave di lettura trasversale a tutte le tematiche. Oltre a quello della Biodiversità, i temi trattati sono: Effetti dei cambi climatici sui sistemi naturali; Zone protette e zone umide; Foreste, agricoltura, pesca, usi ricreativi; Paesaggio; Degradazione del suolo e fenomeni di desertificazione per cause climatiche in area mediterranea.

Alla luce di tali tematismi, gli indicatori selezionati – circa una cinquantina quelli ritenuti prioritari per l'insieme delle tematiche del CTN – sono articolati secondo lo schema interpretativo, messo a punto dall'AEA, del modello

DPSIR, tendente a cogliere le relazioni fondamentali che intercorrono fra il sistema ambientale ed il sistema antropico. Il modello esprime un modo di leggere e comprendere i rapporti tra società ed ecosistema, prendendo anche in conto quei fattori legati alle attività umane che hanno una incidenza rilevante ma indiretta nel determinare le condizioni ambientali, quali i trend economici e culturali.

Uno degli obiettivi perseguiti nella selezione dell'insieme di indicatori per le tematiche di conservazione della natura è la loro praticabilità in termini di supporto conoscitivo e decisionale nelle politiche di gestione del territorio e di sostenibilità dello sviluppo. Come richiesto da *Agenda 21*, quindi, vanno individuati indicatori di sostenibilità in quanto strumenti attraverso cui dedurre la capacità dell'ambiente locale e della biosfera di sopportare le attività umane svolte nel lungo periodo. In questo contesto, l'elaborazione degli indicatori prevede un approccio per grandi problematiche ambientali, quali effetti dei cambiamenti climatici o variazione di biodiversità, integrato con quello basato sulla dimensione spaziale/territoriale, secondo l'impostazione proposta dall'AEA¹. Il tema conservazione della natura è, quindi, preso in considerazione anche dal punto di vista delle problematiche ambientali inquadrare nei contesti della montagna, delle zone rurali e del mare e delle coste. Gli indicatori selezionati possono, perciò, essere utilizzati per rispondere alla richiesta informativa utile ad interpretare i fenomeni in atto in questi grandi ambiti territoriali, prendendo in considerazione i caratteri fondanti e le principali problematiche che condizionano lo stato dell'ambiente dei diversi contesti.

Considerando in particolare l'ambiente montano, in Europa esso rappresenta il più grande serbatoio di aree naturali e seminaturali del continente. Gli ecosistemi montani sono molto ricchi in biodiversità per la combinazione tra il numero di specie e habitat e le specifiche strategie adattative legate alle diverse condizioni climatiche e stagionali imposte dal cambiamento di quota, dal variare delle esposizioni e del pendio. La ricchezza ecosistemica è particolarmente accentuata in Italia in quanto la montagna, è presente sia come ambiente alpino, sulle Alpi e lungo la dorsale appenninica, sia come ambiente mediterraneo, nelle zone più prossime alle coste e sulle isole. Il ruolo della montagna italiana come rifugio biologico per le specie endemiche è strategico per la conservazione della biodiversità in Europa.

Il CTN_CON ha selezionato una serie di indicatori che possono essere utilizzati, oltre che per valutazioni generali sulle varie problematiche ambientali legate alla conservazione della natura, anche per delineare un quadro sulle condizioni della montagna. Le fonti di dati necessarie sono attualmente solo in parte disponibili per l'insieme del territorio nazionale; bisognerà, quindi, in un futuro molto prossimo attivare sistemi di raccolta appositamente definiti che consentano di articolare al meglio l'informazione richiesta. Gli indicatori di seguito brevemente presentati sono quelli che risultano essere più utili per rappresentare lo stato della montagna attraverso l'analisi di tematiche che

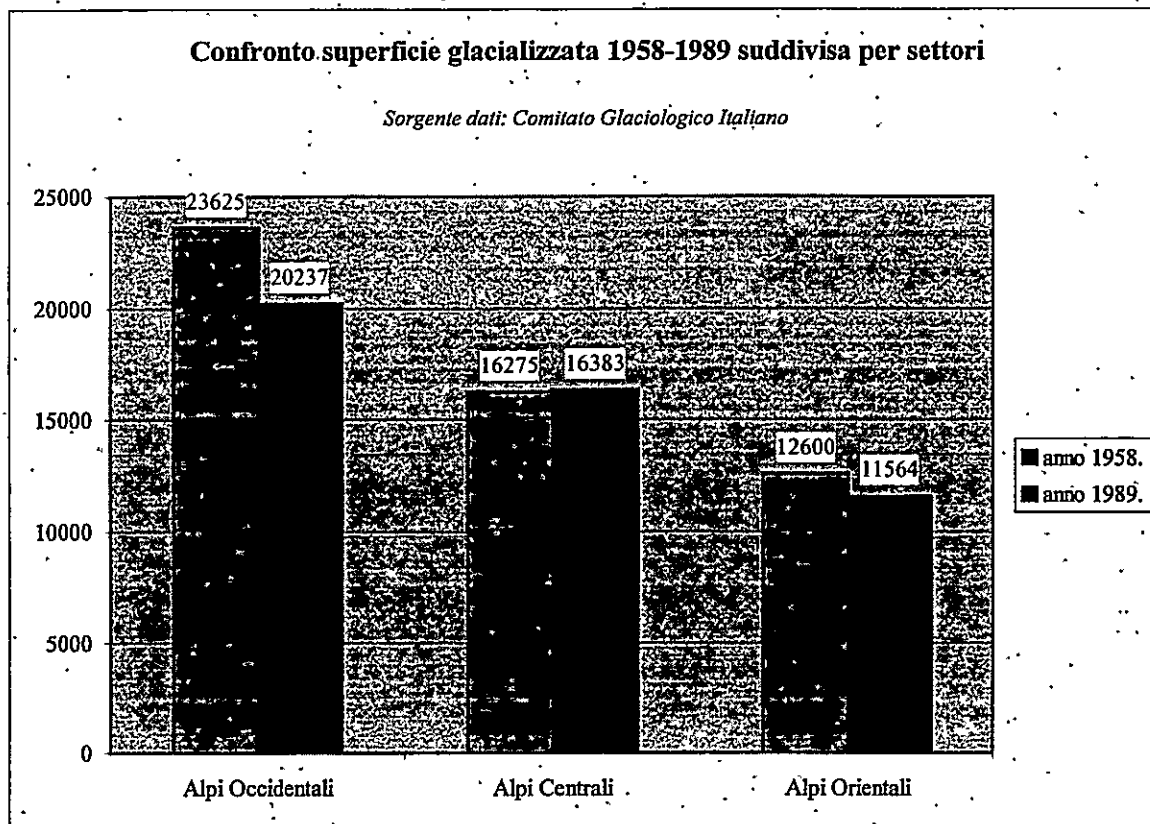
condizionano l'assetto ambientale quali (a) cambiamenti climatici, (b) biodiversità, (c) attività agro-silvo-pastorali, (d) turismo e altre attività ricreative.

a. Cambiamenti climatici

Si sono individuati due diversi indicatori riferiti alla dinamica delle masse glacializzate utilizzabili come sensore attivo delle variazioni climatiche negli ambienti di montagna.

Variazione complessiva dei ghiacciai in Italia. I ghiacciai rappresentano una componente estremamente importante per l'evoluzione degli ambienti montani: in particolare la dinamica dei ghiacciai alpini è stata oggetto di studio a partire dagli anni Cinquanta per l'importanza che questi rivestono quale riserva idrica, per la produzione di energia elettrica, per lo sviluppo delle attività turistico-ricreative e per il carattere di risorsa ambientale. Parallelamente lo studio dei corpi glaciali fornisce indicatori attendibili sia della dinamica climatica in atto sia delle variazioni climatiche avvenute nel Quaternario. Elaborando i dati del Catasto dei Ghiacciai del Comitato Glaciologico Italiano è possibile analizzare l'andamento delle masse glacializzate. I diversi ghiacciai sono stati raggruppati in classi di superficie e sono stati conteggiati anche gli individui glaciali estinti.

Ghiacciai estinti. Nel periodo che va dall'inizio del secolo al 1958 su un totale di 1006 individui glaciali contenuti nel catasto dei ghiacciai italiani ben 200 si sono estinti.



b. Biodiversità

Il tema, come ribadito più volte, è centrale per la definizione delle strategie di conservazione della natura e rappresenta un elemento strategico per l'individuazione delle politiche di gestione della montagna. Purtroppo, il concetto stesso di biodiversità è a tutt'oggi oggetto controverso di interpretazione. Conseguentemente, gli indicatori di biodiversità sono ancora in uno stadio iniziale di definizione, dove l'approccio quantitativo (per esempio liste selezionate di specie e di habitat) è privilegiato rispetto a quello di tipo qualitativo e georeferenziato, che permettono di descrivere lo stato intrinseco e la funzionalità dei sistemi naturali.

Per applicare questo tipo di indicatori è necessario disporre di informazioni complesse e localizzate, attualmente in gran parte non disponibili. Gli studi in corso legati alla realizzazione del progetto Carta della Natura costituiranno in un prossimo futuro la base conoscitiva di riferimento a cui andrà associata una specifica rete di monitoraggio dei processi in corso. In attesa di disporre di una base conoscitiva esaustiva, sono stati elaborati alcuni indicatori. Tra questi, quelli più interessanti per analizzare la montagna sono "Condizione e trend di alcune specie o gruppi di specie animali e vegetali selezionati" e "Status di tipi di *habitat* protetti".

Utilizzando questi indicatori è possibile valutare la condizione e l'andamento di una grande varietà di specie presenti nelle zone montane attraverso l'analisi delle liste notate e degli atlanti di distribuzione e di operare alcune valutazioni sullo stato di *taxa* e *habitat* selezionati. Un esempio può essere costituito dall'espansione e/o la contrazione georeferenziata dell'areale di distribuzione del lupo, in quanto indicatore di qualità ambientale. Gli studi di distribuzione più recenti indicano che gli ambienti montani rappresentano un elemento chiave per la diffusione della specie. Per l'applicazione dell'indicatore "Status di tipi di *habitat* protetti", possono essere presi inizialmente in considerazione le informazioni relative a siti di interesse comunitario proposti nell'ambito della direttiva *Habitat*.

c. Attività agro-silvo-pastorali

Per mettere in luce lo stato dell'ambiente agro-silvo-pastorale, sono stati scelti alcuni indicatori riferiti alla copertura boschiva, alla popolazione rurale e all'attività agricola.

Per quanto riguarda gli indicatori di interesse forestale si ritiene di poter impiegare efficacemente l'indicatore "Superficie forestale e variazioni di superficie" distinta per forma di governo, tipo forestale, categoria di proprietà e zona altimetrica. In particolare, essendo l'ambiente montano caratterizzato dalla presenza di popolamenti forestali che si differenziano per tipologia, densità e continuità in funzione delle condizioni ecologiche e stagionali locali, appare evidente l'importanza di tale parametro ai fini della descrizione dello stato attuale e della valutazione degli impatti indotti dalle fonti di pressione sugli ecosistemi naturali e semi-naturali.

I dati attualmente disponibili per la costruzione dell'indicatore, che derivano dalle statistiche ISTAT, dall'Inventario Forestale Nazionale Italiano (1988), nonché dal progetto *CORINE Land-Cover Italia* (1995), evidenziano, per l'ultimo cinquantennio, una graduale e continua crescita, in termini di superficie, del patrimonio forestale italiano; tale copertura, secondo il censimento dell'ISTAT 1990-'91, si attesta intorno al 23% del territorio complessivo.

Altro indicatore molto importante per la valutazione dell'entità dell'abbandono, è dato dalla superficie classificata "a vegetazione boschiva e arbustiva in evoluzione"; tale categoria di copertura deriva dalla categoria 3.2.4 del *CORINE Land Cover* e comprende proprio le formazioni che possono derivare dalla degradazione della foresta o da una rinnovazione della stessa per ricolonizzazione di aree non forestali.

Un ulteriore approfondimento della dinamica in atto è possibile associando al precedente altri due indicatori che descrivono il fenomeno dell'abbandono: il "*Trend* della popolazione rurale" e la variazione temporale del rapporto "Superficie agricola utilizzata/Superficie totale" del terreno agrario.

La diminuzione della popolazione rurale è, in montagna, quasi sempre associata alla contrazione del rapporto SAU/ST; tale rapporto, indicando la proporzione dei terreni produttivi posti, annualmente, a coltura, esprime, in modo sintetico, l'intensità dello sfruttamento della montagna per fini agricoli. Dal Cartogramma 2 è possibile osservare, per le zone montane, un vero e proprio "gradiente di sfruttamento" che differenzia l'arco alpino e l'Appennino settentrionale dal settore centrale e dalla zona meridionale ed insulare.

d. Turismo e altre attività ricreative

Per illustrare le problematiche relative al turismo ed alle altre attività ricreative, sono stati individuati due indicatori di tipo analitico e uno sintetico tendenti a correlare il livello di intensità dell'attività turistica con la fragilità dei sistemi coinvolti.

Il primo indicatore individuato, "Pressione da presenze turistiche per tipologia ambientale", si propone di ottenere un valore numerico sintetico. A partire da singoli livelli di pressione associati a classi definite di presenze turistiche, si valuta la pressione in funzione del valore naturalistico della località considerata.

Un secondo indicatore considera la "Pressione da infrastrutture turistiche" ed associa un valore numerico di pressione a classi percentuali di superficie di strutture residenziali ad uso turistico. Tali indicatori permettono di ottenere valori numerici di pressione comparabili tra loro e sommabili in un indicatore sintetico di "Pressione turistica", in grado di fornire un'informazione generale e completa che considera ad un tempo le pressioni generate dalle presenze turistiche e dalle infrastrutture ad esse collegate e la tipologia degli ambienti in cui l'attività turistica si svolge. L'informazione fornita dall'indicatore tiene conto, quindi, non solo dei dati relativi alle presenze e alle infrastrutture, ma anche del valore/vulnerabilità dell'area ambientale considerata.

Tra le attività ricreative, il CTN CON ha selezionato quella che, accanto al turismo, condiziona direttamente gli equilibri biologici degli ambienti montani: la caccia. In questo contesto è stato individuato l'indicatore "Attività venatoria", che considera un insieme di parametri legati al prelievo venatorio e il loro peso sulla fauna selvatica.

7.5 IL SISTEMA DI OSSERVAZIONE E INFORMAZIONE DELLE ALPI

Le Alpi possono rappresentare un esempio significativo di ecosistema montano e, come tale, costituiscono un caso applicativo importante, nell'ambito dello sviluppo del Sistema conoscitivo nazionale precedentemente illustrato, soprattutto per lo studio degli effetti delle pressioni esercitate dalle attività antropiche. Di seguito vengono descritti i punti salienti del percorso che ha condotto alla realizzazione, peraltro ancora non completata, dell'*Osservatorio delle Alpi*.

I Paesi nel cui territorio è presente la catena montuosa delle Alpi (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Svizzera e la ex Jugoslavia, con l'assenza del Principato di Monaco), alla fine degli anni '80, maturarono l'esigenza di adottare strategie politiche concertate relative alla salvaguardia di tale ecosistema. Fu così organizzata la prima *Conferenza delle Alpi*, tenutasi a Berchtesgaden (Germania, Baviera) nel 1989, alla quale partecipò anche l'allora Comunità Economica Europea. A seguito dei risultati di tale Conferenza, i Paesi sopra menzionati (con la Slovenia in luogo della non più esistente Jugoslavia), unitamente alla Comunità Europea, decisero di dare vita alla *Convenzione per la Protezione delle Alpi* (Convenzione delle Alpi), allo scopo di assicurare, ciascuno per la propria parte, "una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi", principalmente attraverso la conclusione di protocolli specifici. La Convenzione fu sottoscritta dalle Parti contraenti nel 1991 a Salisburgo (Austria), nel corso della seconda Conferenza delle Alpi. Da ultimo, nel 1994, la sottoscrisse anche il Principato di Monaco. La Convenzione, per entrare ufficialmente in vigore, avrebbe, poi, dovuto essere sottoposta a ratifica da parte dei Governi dei Paesi contraenti.

L'Italia ha adempiuto a tale atto con la legge n. 403/99, che attribuisce l'attuazione della Convenzione al Ministero dell'ambiente, d'intesa sia con i Ministeri interessati ai relativi protocolli specifici sia con la "Consulta Stato - Regioni dell'Arco alpino". A quest'ultima la legge assegna il compito di individuare le strutture regionali e locali da proporre all'attuazione della Convenzione e dei relativi protocolli specifici.

La Convenzione prevede che, a scadenze regolari (di norma, ogni due anni) le Parti contraenti trattino i problemi di interesse comune e la loro collaborazione nell'ambito di un'apposita *Conferenza* (Conferenza delle Alpi)⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ La Conferenza delle Alpi ha potere deliberante ed è presieduta a turno da una delle Parti. L'Italia è rappresentata dal Ministro dell'Ambiente in carica. La Conferenza è dotata di un organo esecutivo, il *Comitato Permanente della Conferenza delle Alpi*, formato dai delegati delle Parti e presieduto dalla stessa Parte che presiede la Conferenza, che è operativo nel biennio di intervallo tra due Conferenze. L'Italia è rappresentata presso il Comitato dal Ministero dell'ambiente con il Servizio *Conservazione della Natura*.

L'art. 2 (*Obblighi generali*), al paragrafo 1, enuncia gli obblighi che le Parti si impegnano a rispettare sottoscrivendo la Convenzione:

Le Parti contraenti, in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, tenendo equamente conto degli interessi di tutti i Paesi alpini e delle loro Regioni alpine, nonché della Comunità Economica Europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole. La cooperazione transfrontaliera a favore dell'area alpina viene intensificata nonché ampliata sul piano geografico e tematico.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo indica i campi nei quali le Parti contraenti si impegnano a prendere misure adeguate per raggiungere l'obiettivo di cui al paragrafo 1: popolazioni e cultura, pianificazione territoriale, salvaguardia della qualità dell'aria, difesa del suolo, idroeconomia, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo e attività di tempo libero, trasporti, energia, economia dei rifiuti. Il paragrafo 3, infine, prevede che le Parti concludano protocolli specifici per definire i particolari aspetti attuativi delle misure concertate.

Il Comitato Permanente della Conferenza, nel 1992, ravvisò, ai fini di una corretta gestione politica della Convenzione delle Alpi, da un lato, la necessità di armonizzare i risultati delle attività da svolgere per elaborare i protocolli di settore, quali la raccolta di dati e di informazioni relativi alla situazione naturalistica e socio-economica dei territori alpini, dall'altro l'esigenza di assicurare a ciascuna delle Parti contraenti la possibilità di confrontare e utilizzare tali dati, ecc. nonché l'opportunità di monitorare l'applicazione dei protocolli. Decise, pertanto, di istituire un Gruppo di esperti – il *Gruppo di Lavoro "Osservazione delle Alpi"* – incaricato di formulare proposte per la realizzazione di un Osservatorio dell'ecosistema alpino (*Sistema di Osservazione e Informazione delle Alpi* – SOIA). Tale Gruppo, sondò, nel biennio 1995-1996, la fattibilità tecnica (*progetti pilota*) di alcune iniziative formulate nel programma di realizzazione dell'Osservatorio.

Il GdL Osservazione delle Alpi elaborò successivamente una proposta al Comitato Permanente della Conferenza delle Alpi in merito a un progetto definitivo di organizzazione del SOIA nonché al programma di attività di quest'ultimo per il biennio 1997-1998. La quarta Conferenza delle Alpi (Brdó, Slovenia, 1996), preso atto dell'esito positivo degli studi di fattibilità condotti in precedenza, decretò l'avvio della fase pienamente operativa dell'Osservatorio. Dal 1° gennaio 1997 iniziò la sua attività il *Gruppo di Lavoro "Sistema di*

Osservazione e Informazione delle Alpi" (GdL SOIA⁽¹⁴⁾), con una struttura organizzativa, in via sperimentale, analoga a quella del precedente Gruppo⁽¹⁵⁾.

Il primo programma di attività (1997-1998, poi prorogato a tutto il 1999) prevedeva, tra l'altro, l'utilizzo preferenziale dei sistemi di osservazione e informazione ambientali già attivi nei Paesi sottoscrittori della Convenzione ed evidenziava la necessità di una stretta collaborazione e complementarietà con l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), al fine di evitare il più possibile duplicazioni di attività. Il GdL SOIA doveva curare, in particolare, la raccolta e l'elaborazione di dati e informazioni specifici che interessano il territorio alpino, anche ai fini della definizione dei protocolli di intesa, compresi gli ambiti socio-economici. Doveva altresì occuparsi della definizione del quadro normativo, della catalogazione sia dei soggetti che sviluppano la ricerca sull'ecosistema alpino sia dei prodotti di questa (a ciò coordinandosi con il *Catalogue of Data Sources* dell'AEA). Tale programma doveva consentire, in definitiva, di delineare il quadro di riferimento dell'ambiente alpino (sia naturalistico sia socio-economico), per poter offrire un puntuale supporto al processo di sviluppo sostenibile dello stesso. In particolare, si intendeva avviare la realizzazione dei progetti pilota risultati fattibili dall'analisi svolta precedentemente:

- indicatori dell'ambiente alpino (situazione, pressioni);
- indicatori della situazione socio-economica della regione alpina;
- sistema di informazione sulla ricerca alpina;
- catalogo delle fonti dei dati alpini e *thesaurus*;
- strumenti cartografici;
- sistema di informazione e di comunicazione.

Lo sviluppo di tali temi avrebbe dovuto consentire di presentare, in forma sintetica ma significativa (indicatori naturalistici e socio-economici su carte tematiche realizzate partendo da una puntuale cartografia di base), lo stato di salute del territorio alpino. Il principale utente del SOIA avrebbe dovuto essere il Comitato Permanente, segnatamente per la sua attività di monitoraggio del grado di attuazione della Convenzione e relativi protocolli da parte dei Paesi contraenti ma anche i decisori politici, gli operatori dell'ambiente, i semplici cittadini avrebbero potuto accedere ai risultati delle attività del SOIA, soprattutto una volta realizzato il sistema di comunicazione informatizzato.

Il programma sopra esposto è stato realizzato soltanto in parte⁽¹⁶⁾. È stata condotta a termine l'indagine sugli indicatori demografici, con la pubblicazione

⁽¹⁴⁾ La Presidenza del nuovo GdL fu mantenuta dall'Italia (ANPA).

⁽¹⁵⁾ Al GdL SOIA l'Italia era rappresentata dal Ministero dell'Ambiente (Servizio Valutazione Impatto Ambientale) per il livello di indirizzo e dall'ANPA per il livello operativo (Centro di Comunicazione nazionale).

⁽¹⁶⁾ In un triennio invece che in un biennio, come preventivato. Alcune delle cause: difficoltà tecniche maggiori del previsto, incontrate soprattutto nell'armonizzazione dei dati tra le Parti

del documento *Indicatori demografici della regione alpina* avvenuta nelle quattro lingue della Convenzione⁽¹⁷⁾ e in inglese. È, quindi, iniziata ed è tuttora in corso l'indagine sugli indicatori socio-economici. È stato realizzato il sistema di informazione e comunicazione (compreso il sito Internet del SOIA: <http://www.soia.int>) e avviata la costruzione del Catalogo dei soggetti che svolgono ricerca sulle Alpi (*Alpine Research Institutes Catalogue*). I progetti relativi alla cartografia di base e agli indicatori ambientali (naturalistici) non sono, invece, iniziati per i problemi precedentemente indicati.

Al termine del primo programma di attività del SOIA, il Comitato Permanente avrebbe dovuto esprimersi in merito a un assetto definitivo della struttura organizzativa del SOIA stesso. Le difficoltà incontrate nello sviluppare i progetti programmati e la sopravvenuta decisione da parte della Commissione Europea di revocare al Centro Comune di Ricerca di Ispra l'incarico di essere il proprio Centro di Comunicazione (con la conseguente venuta meno della funzione di coordinamento internazionale delle attività del SOIA) hanno fatto sì che le Parti convergessero sulla decisione⁽¹⁸⁾ di varare un biennio (2000-2001) di attività tematiche a coordinamento decentrato (affidato a ciascuna Parte contraente a ciò propostasi), unitamente a un ridimensionamento della struttura organizzativa del SOIA. Questa, infatti, è stata articolata in due soli livelli: il Comitato Permanente e il Gruppo di lavoro SOIA, che unifica in sé il Gruppo di lavoro della precedente modalità organizzativa e i Centri di Comunicazione nazionali⁽¹⁹⁾. I progetti in programma riguardano quattro tematiche: ambiente, sviluppo socio-economico, comunicazione telematica, cartografia, come presentato in dettaglio nella tabella che segue.

Tabella 7.3 - *I temi oggetto delle attività del SOIA nel biennio 2000-2001 e le Parti contraenti che li coordinano*

TEMI	PARTE RESPONSABILE
1. Ambiente • Cambiamenti climatici • Acqua • Rischi naturali • Protezione delle specie selvatiche (fauna e flora)	Svizzera Austria Francia Italia
2. Sviluppo socio-economico	Slovenia

(principalmente per differenti sistemi territoriali di riferimento); insufficiente supporto, sia economico sia di risorse umane; ecc.

⁽¹⁷⁾ Francese, italiano, sloveno e tedesco. Il testo del documento è consultabile al sito Internet del SOIA: <http://www.soia.int>.

⁽¹⁸⁾ Presa dal Comitato Permanente nella riunione di Coira, in Svizzera (maggio 2000).

⁽¹⁹⁾ L'Italia è rappresentata, nel nuovo Gruppo di lavoro SOIA, dal Ministero dell'ambiente (Servizio Difesa del Territorio) e dall'ANPA.

• Indicatori socio-economici	
3. Comunicazione telematica • Portale (sito Internet pubblico) • Alpine Catalogue of Data Sources (CDSA) e System for Information on Alpine Research (SIRA) • Geographic Information System (GIS) • Sistema informativo interno al SOIA (CIRCA)	Svizzera Svizzera Austria Austria Germania
4. Cartografia Mappatura delle aree protette	

Il Principato di Monaco e il Principato del Liechtenstein si sono proposti per fornire supporto al Gruppo di Lavoro e ai Centri di Comunicazione in caso di necessità

Si riporta di seguito una breve descrizione⁽²⁰⁾ degli obiettivi e dei risultati attesi per ciascuno dei progetti.

Cambiamenti climatici: Il clima è uno dei più importanti fattori che hanno un marcato effetto sull'ambiente e gli ecosistemi alpini sono particolarmente sensibili ai cambiamenti climatici. Lo scopo del progetto è quello di osservare e visualizzare le variazioni nei parametri del clima (gas a effetto serra, altri parametri meteorologici, ghiacciai) della regione alpina. Inoltre, questo sistema di osservazione del clima sarà sviluppato in accordo con i risultati della Convenzione sul clima del 1992 e conferenze successive. È soltanto in questo modo che alcuni cambiamenti climatici potranno essere rilevati nel tempo. Il risultato atteso è la descrizione di ciascun indicatore in un *database Access* che prenda in considerazione la disponibilità dei dati per quegli indicatori per i quali si è sicuri che non sarà necessaria nessuna analisi supplementare. In cooperazione con le Parti, la Svizzera raccoglierà i dati sui vari indicatori del clima e li valuterà, analizzerà e presenterà in maniera grafica. Nel futuro, le analisi dei dati relativi agli indicatori del clima saranno eseguite ogni anno nei Paesi *partner*.

Acqua: Il progetto è finalizzato a definire un insieme di indicatori relativi al tema ambientale "Acqua", che è uno dei campi sui quali le Parti contraenti si sono impegnate a prendere misure adeguate (art. 2, paragrafo 2 della Convenzione delle Alpi). La quantità e la qualità delle acque hanno molti effetti sulle tematiche ambientali e socio-economiche all'interno e all'esterno della regione alpina. Si attende la realizzazione di un *database* sulle acque a livello NUT 3 e l'elaborazione di conseguenti mappe regionali.

⁽²⁰⁾ Dal documento di lavoro *Project Sheets* redatto dall'Unità di Coordinamento del SOIA.

Rischi naturali: L'obiettivo del progetto è dimostrare quali siano i rischi esistenti nel territorio alpino e fino a che punto siano coperti dai piani di prevenzione. Verranno presi in considerazione cinque rischi riguardanti le Alpi: alluvioni, frane, valanghe, incendi boschivi, terremoti. Sarà preso come indicatore il numero dei comuni minacciati da uno o più di tali rischi. Saranno svolti due tipi di valutazione: uno per ciascuno dei rischi specifici e uno per i rischi multipli. Allo scopo di stimare i rischi in termini di vite umane, potranno essere aggiunti la popolazione residente e la capacità ricettiva alberghiera. Si vorrebbe anche dimostrare, a livello NUT 3 o altri, se tali rischi siano adeguatamente presi in considerazione nella pianificazione degli spazi alpini di ciascuna delle Parti contraenti e, perciò, se vi è una specifica necessità in tale ambito (questo dato può essere combinato con le tendenze del dato 'popolazione'). Il risultato atteso è lo sviluppo di un database a livello NUT 5 che dovrebbe consentire di valutare la situazione di ciascun comune relativamente ai rischi naturali precedentemente indicati. Tale database potrebbe essere usato nei processi decisionali riguardanti, per esempio, lo sviluppo sostenibile, i piani di gestione dei disastri, ecc. ad altri livelli di NUT.

Protezione delle specie animali e vegetali⁽²¹⁾ Il progetto riguarda la raccolta di dati relativi al livello di protezione e difesa della flora e della fauna alpine. Il mantenimento delle specie presenti nei sistemi naturali è essenziale non solo per fondamenti ecologici o economici, ma anche per ragioni etiche, sociali, ricreative, educative ed estetiche. L'approccio a questo problema risulta però alquanto complesso: la scomparsa di specie e delle relative risorse genetiche è reputata in continuo aumento e il monitoraggio rigoroso e puntuale del fenomeno risulta essere indispensabile per una sua valutazione concreta. In questo ambito il progetto si pone l'obiettivo di offrire un'analisi sinottica del livello di protezione posto in essere nei confronti della biodiversità di specie animali e vegetali. Essa consentirà di verificare, nei riguardi di questa problematica, lo stato della situazione complessiva e di quella locale, di evidenziare i punti critici (per esempio la necessità di revisione delle 'Liste rosse' o di ampliamento delle reti di monitoraggio) e di suggerire conseguentemente i miglioramenti apportabili.

Per la realizzazione del progetto verranno presi in considerazione alcuni indicatori che dovranno essere forniti dalle Parti contraenti che partecipano al progetto e che sono derivabili da varie fonti informative quali:

- 'Liste rosse' delle specie animali e vegetali (specie minacciate);
- 'Liste blu' delle specie animali e vegetali (specie in fase di ricolonizzazione del proprio areale originario);
- convenzioni internazionali, normativa europea e nazionale sulla protezione delle specie animali e vegetali;

⁽²¹⁾ Il Ministero dell'Ambiente (Servizio Conservazione della Natura) ha richiesto all'ANPA di coordinare tale progetto a livello internazionale

- reti di monitoraggio di specie animali e vegetali protette;
- registro brevetti;
- altre fonti (studi, ricerche, ecc.).

La durata prevista del progetto è di due anni. Nel corso del primo anno si prevede la messa a punto di questionari per la raccolta dei dati, la loro diffusione, compilazione e verifica. Nel corso del secondo anno si prevede l'elaborazione dei dati, la loro analisi e restituzione in forma grafica e la stesura del rapporto conclusivo.

La finalità è quella di costruire un *database* completo, che dovrebbe essere aggiornato a intervalli regolari, consentendo uno stretto monitoraggio della situazione delle specie danneggiate della regione alpina.

Indicatori socio-economici: Il progetto è finalizzato a definire un breve elenco di indicatori recentemente proposti da un gruppo di esperti e l'elaborazione di un documento sugli indicatori socio-economici della regione alpina. Ha anche l'obiettivo di aumentare il numero degli indicatori proposto nell'elenco grande degli indicatori, con particolare riguardo ai settori di attività 'traffico' ed 'energia'. Ciò è necessario per le imprese, piccole e medie, rispettose dell'ambiente che sono fonte di produzione e di lavoro per le popolazioni locali. Si attende il completamento del database sugli indicatori demografici e la realizzazione di quello relativo agli indicatori socio-economici. Si attende anche lo sviluppo di un insieme di dati confrontabili relativi alla dimensione e struttura di medie e piccole imprese della regione alpina. Quest'ultimo dovrebbe essere la base per lo sviluppo di reti internazionali di relazioni economiche tra le Parti, sviluppo di spirito imprenditoriale, di iniziative occupazionali, di sviluppo locale nei differenti Paesi alpini.

Realizzazione di un "portale": A seguito della cessazione di attività dell'Unità di Coordinamento, è sorto il problema di rendere accessibile al pubblico la gestione del servizio di informazione del SOIA. Il presente progetto è finalizzato al mantenimento di tale servizio e a fornire un servizio di riferimento per tutte le informazioni riguardanti il SOIA. Ci si attende di realizzare nuove versioni di informazioni specifiche per il pubblico, comuni e nazionali nell'ambito del SOIA. Al sito Internet del SOIA sarà comunque possibile pubblicare uno strumento che faciliti al pubblico la ricerca di strumenti di interesse per il SOIA.

Catalogo delle fonti di dati alpini (CDSA) e sistema degli Istituti di ricerca sulle Alpi (SIRA): Il progetto vuole aumentare la capacità delle fonti di dati sulle Alpi accessibili attraverso il CDSA e il SIRA nonché migliorare la modalità di utilizzo dei 'software' del CDSA e del SIRA. Si vorrebbe produrre un nuovo *dataset* (sia per il CDSA sia per SIRA) con la collaborazione dei

Centri di Comunicazione nazionali e una nuova versione di un *software* comune con una migliore interfaccia verso l'utente (sia per il CDSA sia per SIRA).

Sistema geografico informatizzato (GIS): Il progetto intende fornire all'utente GIS, sul sito Internet del SOIA, un'interfaccia nei confronti degli indicatori del SOIA stesso. I risultati dovrebbero essere: un'interfaccia GIS pubblica verso gli indicatori demografici; un accesso pubblico ai risultati della mappatura delle aree protette; un'interfaccia GIS pubblica verso gli indicatori ambientali e socio-economici che verrebbero riportati su carte tematiche.

Sistema informativo privato: Il progetto ha l'obiettivo di continuare a rendere disponibile agli operatori del SOIA un 'software' per l'utilizzo in gruppi di interesse, anche dopo la cessazione di attività dell'Unità di Coordinamento (che gestiva il *software* BSCW 'Basic Support for Cooperative Work'). Il progetto realizzerebbe l'applicazione del 'software' CIRCA già disponibile e in uso presso i nodi della rete EIONET dell'AEA. Questo sistema di comunicazione sarebbe non accessibile al pubblico e servirebbe soltanto per la comunicazione all'interno dei gruppi di lavoro del SOIA. Si avrebbero, pertanto, nuovi strumenti per la comunicazione all'interno del SOIA e un archivio dei precedenti documenti del Sistema di osservazione, accessibile a chi opera all'interno del SOIA stesso.

Mappatura delle aree protette: Si vuole elaborare una mappa degli indicatori relativi alle 'aree protette secondo le leggi che riguardano la protezione della natura' seguendo due approcci: classificazione delle aree secondo le leggi ('aree protette' individuate da leggi relative alla protezione della natura in generale) e/o classificazione secondo categorie tematiche ('aree protette' quali parchi naturali di specie vegetali, uccelli o biotopi).

Un medesimo obiettivo si vuole raggiungere per altri indicatori relativi, per esempio, a zone abitative, traffico e turismo per avere, così, informazioni circa le pressioni che si esercitano sulle aree protette delle Alpi. Il risultato sarebbe un *database* cartografico relativo all'intera regione alpina realizzato a partire da una base omogenea e che servirebbe sia come supporto di riferimento per la rappresentazione spaziale di altri temi sia come base, nel futuro, per il monitoraggio dei progressi che nella regione si farebbero circa l'uso del territorio.

7.6 GLI INDICATORI PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE FORESTE

Nell'ambito delle iniziative volte alla definizione di indicatori di sostenibilità, in sede internazionale e nazionale è notevolmente cresciuta in questi

ultimi anni l'attenzione alla messa a punto di indicatori di Gestione Forestale Sostenibile (GFS). Gli ecosistemi forestali, soprattutto in Italia, si concentrano in aree montane, per cui sono evidenti le connessioni tra gestione sostenibile dei boschi e sviluppo ecocompatibile delle aree montane.

Durante la terza Conferenza interministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Lisbona, giugno 1998), i ministri responsabili del settore forestale hanno approvato formalmente, con la Risoluzione L2, un insieme di Criteri e gli Indicatori pan-europei per definire e monitorare la GFS ad ampio livello territoriale (un paese o una regione).

Parallelamente, nel corso della preparazione da parte della FAO del TBFRA 2000 (*Temperate and Boreal Forest Resources Assessment 2000*)⁽²²⁾, è stata decisa la raccolta di informazioni riguardanti indicatori qualitativi e quantitativi della GFS.

Un'ulteriore interessante linea di intervento riguarda la definizione di Indicatori di GFS a livello aziendale. A questo riguardo, a Lisbona è stato approvato il documento "Linee Guida Operative Pan-Europee per la Gestione Forestale Sostenibile" (Annesso 2 alla Risoluzione L2). Le linee guida costituiscono un comune quadro di raccomandazioni operative che possono essere utilizzate su base volontaria e come strumento complementare a quelli nazionali e/o regionali per promuovere, nelle aree forestali europee, la GFS a livello di singole unità di gestione (aziende forestali).

Alla luce di quanto sopra ricordato, è possibile evidenziare la presenza nel contesto europeo di un insieme articolato e coerente di Criteri e Indicatori, tra loro coordinati, in grado di assolvere a diverse funzioni complementari:

- l'individuazione dei Principi di riferimento per la GFS, l'analisi e il monitoraggio delle politiche forestali portate avanti a livello internazionale, regionale e locale;
- l'organizzazione delle statistiche forestali e dei sistemi di valutazione dello stato delle risorse forestali;
- l'impostazione di strumenti di comunicazione al pubblico sullo stato delle risorse forestali e delle politiche di settore;
- la definizione delle politiche di sostegno pubblico alla GFS (vd. la recente approvazione del Regolamento per lo sviluppo rurale 1257/99 che prevede l'erogazione di contributi alle aziende forestali gestite in modo sostenibile);

⁽²²⁾ TBFRA 2000, l'inventario delle risorse forestali temperate e boreali, è la più recente di una serie di ricerche riguardanti le foreste temperate e boreali dei Paesi industrializzati patrocinate da UN-ECE e FAO, con l'obiettivo di raccogliere dati sulle risorse forestali di queste nazioni. TBFRA fa parte del più ampio programma di ricerca, il *Forest Resources Assessment (FRA)*, programma di UN-ECE e FAO per l'inventario delle risorse forestali a livello internazionale.

- la predisposizione di iniziative di certificazione dei sistemi di gestione ambientale delle aziende forestali e di *eco-labelling*.

L'ANPA nel 1999, tramite un progetto di ricerca affidato al Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali, ha curato l'individuazione di un sistema di indicatori per il monitoraggio dello stato delle risorse, delle modalità di gestione e degli effetti delle scelte di politica forestale a livello nazionale⁽²³⁾, in accordo con gli impegni assunti dal Governo italiano nell'ambito delle Conferenze interministeriali sulla Protezione delle Foreste in Europa. In particolare, secondo le indicazioni della Conferenza di Lisbona, è stato messo a punto un insieme di 41 indicatori descrittivi e quantitativi che fanno riferimento a sei Criteri di GFS su scala nazionale, come strumento di orientamento e valutazione degli impatti delle iniziative assunte a livelli inferiori. Nella tabella 7.4 è riportato l'elenco ufficiale dei C&I a livello nazionale, integrati da quegli indicatori che si è ritenuto opportuno adottare considerando le specifiche condizioni delle risorse forestali nazionali.

Con riferimento al modello DPSIR già richiamato nelle pagine precedenti, gli indicatori facenti parte del set individuato sono stati classificati secondo la loro prevalente capacità di rappresentare le cause generatrici primarie (D), le pressioni (P), lo stato (S), gli impatti (I) e le risposte (R).

⁽²³⁾ Il testo degli indicatori, oltre ad essere disponibile sul sito WEB dell'ANPA, è stato presentato nel volume a cura di B.Bortoluzzi, M. Fedrigoli, D.Pettenella, C.Piccini e C.Urbinati: "Indicatori di Gestione Forestale Sostenibile in Italia". Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente. Serie Stato dell'Ambiente 11/2000.

Tab. 7.4 – Lista degli Indicatori di GFS su scala nazionale

	Indicatore ¹	D/Q ²	Lisb/ Ita ³	DPSIR ⁴	Base inf. ⁵
1.1	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità generale di gestione delle politiche forestali.	D	Lisb	R	☐
1.2	Superficie forestale, altre aree boscate e variazioni di superficie (classificate, se pertinenti, secondo i tipi forestali e di vegetazione, struttura della proprietà, classi cronologiche, origine delle foreste).	Q	Lisb	S	☐
1.2 a	Fenomeni di ricolonizzazione naturale da parte del bosco in aree agricole marginali (bosco naturale o naturaliforme).	Q	Ita	S	☐
1.2 b	Realizzazione e gestione di formazioni (anche lineari) in aree ad agricoltura intensiva.	Q	Ita	S	☐
1.3	Quadro legale-politico-amministrativo sull'uso del suolo e superficie forestale.	D	Lisb	R	☐
1.4	Variazioni nel volume totale della biomassa legnosa, nel volume medio della biomassa legnosa delle aree forestali (classificate, se appropriato, secondo le diverse zone di vegetazione o classi), nelle classi cronologiche o appropriate classi di distribuzione diametrica.	Q	Lisb	S	☐
1.5	Quadro legale-politico-amministrativo sulla biomassa legnosa.	D	Lisb	R	☐
1.6	Lo stock totale di carbonio fissato nelle formazioni forestali e le relative variazioni.	Q	Lisb	S	☐
1.6 a	Effetti degli incendi sul bilancio del carbonio.	Q	Ita	I	☐
1.6 b	Effetti dell'invecchiamento dei soprassuoli sul bilancio del carbonio.	Q	Ita	S	☐
1.7	Quadro legale-politico-amministrativo sul bilancio del carbonio.	D	Lisb	R	☐
2.1	Quantità totale e cambiamenti negli ultimi 5 anni nelle deposizioni di inquinanti dell'aria (rilevati in stazioni di monitoraggio permanenti).	Q	Lisb	P	☐
2.2	Variazioni verificatisi con gravi defogliazioni, da registrarsi secondo la classificazione UN-ECE e EU (classi 2,3 e 4) per gli ultimi 5 anni.	Q	Lisb	I	☐
2.3	Danni gravi causati da agenti biotici o abiotici: gravi danni causati da insetti e malattie con una valutazione della gravità del danno come funzione della mortalità o della diminuzione nell'accrescimento; area annuale di foreste ed altre superfici boscate percorse da fuoco; area annuale interessata da danni da vento e volume legnosò ottenuto da queste stazioni;	Q	Lisb	I	☐

	percentuale di rinnovazione seriamente danneggiata da selvaggina e altri animali o dal pascolo.				
2.4	Variazioni nell'equilibrio dei nutrienti nel suolo e dell'acidità negli ultimi 10 anni (pH e CSC); livello di saturazione di CSC in stazioni di monitoraggio europee o degli equivalenti nazionali.	Q	Lisb	I	☐
2.5	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità di mantenimento della salute e vitalità degli ecosistemi forestali.	D	Lisb	R	☐
3.1	Bilancio tra incremento e utilizzazioni legnose negli ultimi dieci anni.	Q	Lisb	P	☐
3.1 a	Impieghi energetici delle biomasse legnose (in foresta e fuori foresta), ivi compresi gli scarti e sottoprodotti legnosi.	Q	Ita	P	☐
3.1 b	Prelievi di legname negli impianti di arboricoltura da legno.	Q	Ita	P	☐
3.2	Percentuale di foresta gestita secondo piani di assestamento o secondo linee guida di gestione.	Q	Lisb	R	☐
3.3	Quadro legale-politico-amministrativo sulla produzione legnosa.	D	Lisb	R	☐
3.4	Ammontare totale e cambiamenti nel valore e/o nella quantità dei prodotti non legnosi della foresta (selvaggina, frutti di bosco, sughero, funghi ad uso alimentare, ecc.).	Q	Lisb	P	☐
3.4 a	Quantità e valore della raccolta di funghi, tartufi, castagne e dei prelievi venatori.	Q	Ita	P	☐
3.5	Quadro legale-politico-amministrativo sui prodotti non legnosi.	D	Lisb	R	☐
4.1	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità generale di mantenere, conservare e migliorare la diversità biologica.	D	Lisb	R	☐
4.2	Variazioni nella superficie di stazioni forestali naturali o seminaturali, di riserve forestali protette integralmente, di foreste protette con un regime di gestione particolare.	Q	Lisb	R	☐
4.2 a	Estensione e caratteristiche tipologiche degli arboreti e boschi da seme.	Q	Ita	R	☐
4.2 b	Composizione floristica delle stazioni forestali a fini conservativi.	Q	Ita	S	☐
4.3	Quadro legale-politico-amministrativo sugli ecosistemi forestali rappresentativi, rari e vulnerabili.	D	Lisb	R	☐
4.4	Variazioni nel numero e nella percentuale di specie minacciate in relazione al numero totale di specie forestali (tramite l'utilizzo di liste quali quella	Q	Lisb	I	☐

	dell'IUCN, del Consiglio d'Europa o la Direttiva Habitat dell'UE).				
4.5	Quadro legale-politico-amministrativo sulle specie minacciate.	D	Lisb	R	☐
4.6	Variazioni nella proporzione di stazioni gestite a fini conservativi o adibite a riserve genetiche; differenziazione tra specie autoctone e introdotte.	Q	Lisb	R	☐
4.7	Variazioni nella proporzione di boschi misti costituiti da 2-3 specie.	Q	Lisb	S	☐
4.8	In relazione all'area totale in rinnovazione, proporzione dell'area annuale di rinnovazione naturale.	Q	Lisb	S	☐
4.9	Quadro legale-politico-amministrativo sulla biodiversità in foreste a destinazione produttiva.	D	Lisb	R	☐
5.1	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità generale di mantenere le funzioni di protezione.	D	Lisb	R	☐
5.2	Proporzione di superficie forestale gestita prevalentemente allo scopo della protezione del suolo.	Q	Lisb	R	☐
5.2 a	Erodibilità e altri fattori di rischio idrogeologico delle aree forestali.	Q	Ita	S	☐
5.3	Quadro legale-politico-amministrativo sulla prevenzione dell'erosione del suolo.	D	Lisb	R	☐
5.4	Proporzione di superficie forestale gestita a fini protettivi.	Q	Lisb	R	☐
5.5	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità di mantenere l'effetto regimante della foresta.	D	Lisb	R	☐
6.1	Incidenza percentuale del settore forestale sul Prodotto Interno Lordo.	Q	Lisb	D	☐
6.2	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità di promuovere lo sviluppo del settore forestale.	D	Lisb	R	☐
6.3	Aree ricreative: area di foresta con accesso per abitante, percentuale sull'area forestale totale.	Q	Lisb	S	☐
6.3 a	Utilizzatori a fini turistico-ricreativi delle risorse forestali e relative superfici interessate.	Q	Ita	P	☐
6.3 b	Occupazione indotta dalla presenza e da politiche di valorizzazione delle risorse forestali a fini turistico-ricreativi.	Q	Ita	R	☐
6.4	Quadro legale-politico-amministrativo sui servizi ricreativi.	D	Lisb	R	☐
6.5	Variazioni nella percentuale di occupati nel settore forestale e nelle aree rurali (occupati in foresta, nelle utilizzazioni, nell'industria forestale).	Q	Lisb	R	☐
6.5 a	Operai forestali occupati da enti pubblici	Q	Ita	R	☐

	effettivamente addetti alle attività di settore, per tipologia di intervento.				
6.6	Quadro legale-politico-amministrativo sulle misure occupazionali.	D	Lisb	R	☐
6.7	Quadro legale-politico-amministrativo sulla ricerca ed educazione professionale.	D	Lisb	R	☐
6.8	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità di diffondere la consapevolezza pubblica.	D	Lisb	R	☐
6.9	Quadro legale-politico-amministrativo sulla partecipazione pubblica.	D	Lisb	R	☐
6.10	Quadro legale-politico-amministrativo sulla capacità di tutela dei valori culturali.	D	Lisb	R	☐

NOTE: (1): per esigenze di brevità, non è stata riportata la denominazione completa degli indicatori descrittivi ma solo una sintesi che fa riferimento all'Ambito concettuale al quale questi si riferiscono;

(2): Indicatori descrittivi (D) o quantitativi (Q);

(3): Indicatori definiti nella Conferenza di Lisbona (Lisb) e nel presente studio (Ita);

(4): con riferimento al Modello DPSIR, Indicatori delle cause generatrici primarie (D), delle pressioni (P), di stato (S), degli impatti (I) e delle risposte (R);

(5): base informativa disponibile per la definizione degli indicatori su scala nazionale: buona ☐☐ discreta ☐☐ carente ☐.

La tabella 7.6 riporta, per i 6 Criteri di GFS e in totale, il numero e alcune sintetiche informazioni descrittive dei 41 Indicatori della Conferenza di Lisbona e dei 13 Indicatori specifici per il contesto nazionale suggeriti ad integrazione del set definito in sede pan-europea.

L'analisi delle fonti informative e del materiale documentale raccolto ha evidenziato una notevole eterogeneità e una complessiva inadeguatezza qualitativa delle informazioni attualmente disponibili in Italia impiegabili nella definizione di Indicatori di GFS.

Tab. 7.5 – *Indicatori su scala nazionale proposti ad integrazione di quelli definiti nella Conferenza di Lisbona per la precisazione e approfondimento di variabili critiche per la GFS in Italia*

riterio	Ambito concettuale	Indicatore
1	Uso del suolo e superficie forestale	Fenomeni di ricolonizzazione naturale da parte del bosco in aree agricole marginali (bosco naturale o naturaliforme)
		Realizzazione e gestione di formazioni (anche lineari) in aree ad agricoltura intensiva (bosco naturale o naturaliforme; impianti per arboricoltura produttiva)
2	Il bilancio del carbonio	Effetti degli incendi sul bilancio del carbonio

		• Effetti dell'invecchiamento dei soprassuoli sul bilancio del carbonio
3	La produzione legnosa	• Impieghi energetici delle biomasse legnose (in foresta e fuori foresta), ivi compresi gli scarti e sottoprodotti legnosi • Prelievi di legname negli impianti di arboricoltura da legno
	I prodotti non legnosi	• Quantità e valore della raccolta di funghi, tartufi, castagne, ecc. e dei prelievi venatori
4	Ecosistemi forestali rappresentativi, rari e Vulnerabili	• Estensione e caratteristiche tipologiche degli arboreti e boschi da seme • Composizione floristica delle stazioni forestali a fini conservativi
5	Erosione del suolo	• Erodibilità e altri fattori di rischio idrogeologico delle aree forestali
6	Servizi ricreativi	• Utilizzatori a fini turistico-ricreativi delle risorse forestali e relative superfici interessate • Occupazione indotta dalla presenza e da politiche di valorizzazione delle risorse forestali a fini turistico-ricreativi
	Misure occupazionali	• Operai forestali occupati da enti pubblici effettivamente addetti alle attività di settore, per tipologia di intervento

Alcuni dati, soprattutto quelli connessi ad un uso commerciale della risorsa legno e agli incendi (quantità dei prelievi, estensione delle tagliate e delle superfici incendiate, ecc.), sono risultati sostanzialmente adeguati per modalità e frequenza di rilevamento. Altri dati, prevalentemente di natura tipologica e funzionale, sono spesso obsoleti (classificazione delle superfici forestali, biomasse legnose, incrementi) o assenti (riforestazione spontanea in ex-coltivi, potenzialità forestale su basi pedologiche, frequentazione turistica, ecc.). Ciò non permette la regolare applicazione di specifici modelli di stima per la valutazione di importanti assetti funzionali delle risorse forestali. Per esempio le inadeguatezze dei dati tipologici e provvigionali non consentono accettabili valutazioni dell'assorbimento di carbonio da parte degli ecosistemi forestali, delle variazioni nette sul capitale naturale e del tasso potenziale di autoapprovvigionamento.

Tab. \ 7.6 – Numero e principali caratteristiche degli Indicatori su scala nazionale relativi ai 6 Criteri di GFS

Criterio	Numero Indicatori ¹			D./Q. ²	PPSIR ³	Base informativa ⁴
	Lisbona	Italia	Totale			
1. Mantenimento e appropriato miglioramento delle risorse forestali e loro contributo al ciclo globale del carbonio.	7	4	11	4/7	0-0-6-1-4	4-1-6
2. Mantenimento della salute e vitalità degli ecosistemi forestali.	5	0	5	1/4	0-1-0-3-1	1-4-0
3. Mantenimento e sviluppo delle funzioni produttive nella gestione forestale (prodotti legnosi e non legnosi).	5	3	8	2/6	0-5-0-0-3	2-2-4
4. Mantenimento, conservazione e appropriato miglioramento della diversità biologica negli ecosistemi forestali.	9	2	11	4/7	0-0-3-1-7	4-4-3
5. Mantenimento e appropriato miglioramento delle funzioni protettive nella gestione forestale (con specifica attenzione alla difesa del suolo e alla regimazione delle acque).	5	1	6	3/3	0-0-1-0-5	4-2-0
6. Mantenimento delle altre funzioni e delle condizioni socio-economiche.	10	3	13	7/6	1-1-1-0-10	3-5-5
Totale	41	13	54	21/33	-7-11-5-30	18-18-18

NOTE: (1): numero di indicatori definiti nella Conferenza di Lisbona, nel presente studio e numero totale;

(2): numero di indicatori Descrittivi/Quantitativi;

(3): con riferimento al Modello DPSIR, numero di indicatori delle cause generatrici Primarie/delle Pressioni/di Stato/degli Impatti/delle Risposte;

(4): numero di indicatori per cui la base informativa disponibile su scala nazionale è ritenuta buona/discreta/carente.

In genere, nell'analisi dell'attuale offerta informativa in campo forestale, non si riesce facilmente ad individuare la presenza di una politica coordinata di raccolta, elaborazione e diffusione di dati. A titolo di esempio, si può segnalare la presenza di alcuni casi estremi emblematici quali l'assenza di dati fondamentali come quelli sul potenziale sviluppo dell'occupazione e l'abbondanza di quelli relativi alle produzioni di prodotti non legnosi. Il fatto che in Italia l'ISTAT pubblichi trimestralmente dati sulla raccolta di ghiande o mirtilli in bosco, sia in quantità sia in valore (e in questa sede si prescinde da un'analisi della qualità statistica di tali dati), ma non siano forniti da alcun organismo dati sugli operai

occupati in attività forestali, nemmeno di quelli impiegati da enti pubblici, è sintomatico dell'assenza di una politica coerente di informazione e, in genere, di un forte squilibrio tra l'offerta informativa e la domanda di informazioni. Analoghe considerazioni possono essere fatte quando si pensi che il fenomeno più consistente di cambiamento delle forme d'uso del territorio nazionale negli ultimi 50 anni (la conversione naturale di ex coltivi in boschi) non è mai stato oggetto di alcun rilievo statistico.

Come esplicitamente previsto nelle conclusioni della Conferenza interministeriale di Lisbona, la griglia interpretativa dei 6 Criteri di GFS può essere applicata anche nella definizione di Linee guida a livello aziendale. Tre sono i possibili esiti operativi derivanti da questa operazione di *scaling down*:

- la precisazione di codici di buona condotta ambientale, anche per l'applicazione del sistema di incentivi attivato dai Reg. 1257 e 1750/99 relativi alle misure di sviluppo rurale connesse all'attuazione di Agenda 2000;
- l'implementazione operativa delle misure previste nella diverse Decisioni della CE in merito all'attribuzione dell'*ecolabel* comunitario (Reg. 880/1992) per i prodotti a base di legno (carte, imballaggi, infissi, mobili, ecc.); in tali norme infatti viene fatto riferimento, come criterio di concessione del marchio, a non meglio precisate pratiche di GFS ispirate alle decisioni delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona;
- la definizione di standard di riferimento per iniziative di eco-certificazione, come chiaramente previsto nell'ambito delle attività del programma *Pan-European Forest Certification* lanciato nel novembre 1999.

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che i problemi maggiori nella messa in opera di un sistema di Indicatori di GFS sono soprattutto a livello nazionale, vista anche la varietà di condizioni e di problemi specifici del settore forestale italiano.

In un'indagine predisposta dal Fondo Mondiale per la Natura per valutare la capacità di 15 paesi europei ad attuare una GFS, l'Italia è stata collocata in decima posizione. L'indagine si è basata su diversi parametri specifici e il nostro paese ha ottenuto punteggi bassi non tanto per gli aspetti connessi alla gestione del settore, quanto per le carenze nella raccolta dei dati statistici, nella definizione di obiettivi e strumenti di politica forestale e nella programmazione e costituzione del sistema di aree protette oltre che nell'attività di ricerca forestale.

Evidentemente lo stato di difficoltà in cui versa l'attività di raccolta e diffusione di informazioni nel settore forestale a livello nazionale è lo specchio di una serie di problemi di carattere istituzionale connessi, non da ultimo, alla ridefinizione del rapporto Stato-Regioni nel settore forestale e alla tanto rinviata riforma del Corpo Forestale dello Stato, tradizionale responsabile della raccolta di larga parte dei dati di settore.

Parte 4

**Esperienze esemplari e nuove tematiche
dello sviluppo della montagna**

CAP. 8 Economia montana e sviluppo sostenibile

8.1 LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO DELLE AREE A PARCO

L'individuazione di elementi di qualità relativi alle politiche di sviluppo sociale ed economico nelle aree interessate da parchi e riserve può trarre un interessante spunto partendo da esperienze concrete, divenute oggetto di studio e di analisi. Si tratta infatti di riuscire a definire quegli elementi che caratterizzano il processo di sviluppo incentrato sulla conservazione e sulla valorizzazione delle risorse ambientali, in modo da individuare indicazioni utili da poter trasferire ed applicare in altre aree.

In particolare con la pubblicazione del rapporto *"Un Parco e la sua economia"*, nel 1998, il WWF Italia ha posto l'accento sull'esigenza di individuare indicazioni utili da poter trasferire ed applicare in altre aree. Il Rapporto conferma infatti quanto è emerso nel precedente studio, predisposto da NOMISMA *Parco naturale ed Economia locale* realizzato nel 1990.

Il Parco nazionale d'Abruzzo rappresenta pertanto un caso emblematico, di eccellenza, in cui è possibile riscontrare effetti e tendenze ancor più importanti se riferite all'intero Sistema nazionale delle aree naturali protette.

Questo studio, seguendo l'impostazione metodologica dello studio del 1990, prende in esame i valori e gli indicatori della economia locale del Parco (suddiviso tra l'area interna e la fascia di protezione esterna) consentendo un raffronto puntuale con altre 30 aree (individuate tra altrettante Comunità montane del Centro Sud). Che risultano omogenee sotto il profilo territoriale e sociale.

L'area interna del Parco (i cinque Comuni interamente compresi all'interno del perimetro) figura come un distretto estremamente dinamico, caratterizzato ed orientato al modello di sviluppo sostenibile con differenze sostanziali rispetto alle altre aree di riferimento. Su cinque Comuni, circa 5.000 abitanti, sono state censite 491 imprese: questo dato testimonia, assieme a molti altri, la specificità dell'area e la stretta connessione tra la presenza del Parco e l'avvio di un processo di sviluppo locale caratterizzato verso forme di compatibilità ambientale.

I vantaggi e le opportunità che dal Parco si prospettano a beneficio del sistema economico locale sono considerevoli e tali da caratterizzare il tessuto imprenditoriale dell'area.

Gli elementi chiave che permettono l'interpretazione del rapporto del WWF Italia sono tre:

- 1) la conferma di un "effetto parco" che risulta essere virtuoso e consolidato, dato ancor più valido se si considera il periodo preso in esame dalle due ricerche, oltre 30 anni, con l'individuazione del ruolo avuto dall'Ente parco in termini di continuità e costanza dell'azione svolta;
- 2) l'efficienza di un modello organizzativo e gestionale capace di attivare un processo di moltiplicazione degli investimenti di importanza considerevole, in grado di creare interrelazioni forti tra Il Parco, la comunità locale, gli operatori economici e il contesto territoriale in cui il parco agisce;
- 3) La diffusione di un sistema imprenditoriale locale costituito da una rete capillare che conta ben 491 micro-imprese, caratterizzato da un processo di crescita in costante espansione, con inserimento di nuove attività sempre più caratterizzate da elementi di compatibilità ambientale e di sostenibilità, capaci di garantire il ricambio ed il rafforzamento, in termini di innovazione, del sistema di offerta locale.

I dati che emergono dalla ricerca *Un Parco e la sua economia* sono però limitati al solo Parco nazionale d'Abruzzo, uno dei parchi sul quale si è maggiormente concentrata l'attenzione e l'attività di analisi.

Si pone, in questa fase storica, l'esigenza di riflettere in termini generali sul ruolo svolto dai parchi e sulle prospettive di crescita del sistema. Occorre, infatti, agire per la realizzazione del sistema nazionale integrato, omogeneo e diffuso sul territorio, coordinato con gli indirizzi europei, mirando alla completa attuazione della legge quadro n. 394/91.

Per questi motivi l'impegno delle istituzioni non può fermarsi al riconoscimento dei risultati, importanti e consistenti, del Parco Nazionale d'Abruzzo ma, a partire da questi dati, stimolare la riflessione e le proposte per una nuova stagione dei parchi: quali sono le domande alle quali è necessario rispondere per attuare questa seconda fase? Prendendo spunto dall'esperienza del Parco nazionale d'Abruzzo è possibile avviare un ragionamento più ampio, esteso all'intero Sistema nazionale delle aree naturali protette.

Quali sono gli elementi che possono rappresentare un punto di forza per la definizione di una strategia per le aree naturali protette e che emergono dallo studio sull'economia del Parco? In primo luogo i parchi possono essere individuati come uno strumento efficace per l'attuazione di politiche di sviluppo

locale secondo il modello "dal basso" dove esigenze, potenzialità e decisioni vengono a essere considerate un elemento fondamentale della strategia adottata, anche grazie a forme di accordi e di azioni concertate tra gli attori. Attraverso il parco è possibile agire per concretizzare una politica di gestione delle risorse naturali e di scelta degli investimenti caratterizzata in chiave di sostenibilità dello sviluppo.

Emerge, pertanto, l'esigenza di attuare una strategia per le aree naturali protette, assegnando ai parchi un ruolo tra gli strumenti a disposizione della politica economica tradizionale, attraverso la quale agire per lo sviluppo delle aree rurali e marginali.

Da ciò deriva la necessità di individuare e definire una strategia di lungo periodo per il Sistema nazionale delle aree naturali protette, dove gli elementi di programmazione, pianificazione e progettazione siano strettamente connessi tra loro, riconoscendo l'esigenza di assicurare al sistema una logica di intervento costante e graduale, evitando, viceversa, azioni che risultino discontinue, episodiche e limitate agli aspetti di crescita infrastrutturale.

Questo è un elemento decisivo, sul quale ruota una parte consistente del successo del Parco nazionale d'Abruzzo: i parchi non possono essere adattati ad altre forme di politica di sviluppo, incentrate sulla sola creazione di infrastrutture, come se si trattasse di aree industriali. Lo sviluppo che possiamo riscontrare nelle aree naturali protette è, lo conferma lo studio sull'economia del Parco nazionale d'Abruzzo, un processo graduale, in grado di produrre benefici ed opportunità diffusi sul territorio, ma che necessita di un'azione attenta e sensibile, basata non esclusivamente sulla realizzazione di opere infrastrutturali quanto in una sintesi tra queste e la creazione di nuove competenze professionali, in stretta correlazione con gli elementi più importanti del contesto territoriale.

Grazie a un'azione di questo tipo è stato possibile ottenere i risultati evidenziati dalla ricerca del WWF registrando la nascita di una rete di imprese il cui elemento di distinzione è rappresentato dalla condivisione degli obiettivi di conservazione, valorizzazione e promozione delle risorse ambientali attuato dal Parco.

Questi sono alcuni degli aspetti più importanti che emergono dalla ricerca compiuta sul sistema locale del Parco nazionale d'Abruzzo: su questi elementi è necessario saper riflettere per comprendere il ruolo affidato delle aree naturali protette e le prospettive di crescita del Sistema nazionale.

Il documento Rete Ecologica Nazionale inserito nella programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006 pone in evidenza la strategicità di un programma basato anche sulla valorizzazione delle risorse ambientali e naturali.

Occorre continuare a impegnarsi lungo questo obiettivo, riconoscendo ai parchi un ruolo concreto per lo sviluppo del Mezzogiorno, soprattutto per le aree rurali e interne, non limitato ai soli interventi infrastrutturali, inseriti in grandi programmi di investimento, ma agendo per l'individuazione e il coordinamento di politiche stabili di investimento settoriali, orientando gli interventi verso un modello di crescita sostenibile delle aree rurali e marginali che risulti integrato e organico con l'intero scenario delle politiche per lo sviluppo.

L'obiettivo prioritario risulta quello di investire sia per la realizzazione delle strutture destinate alla fruizione sia, soprattutto, per lo sviluppo delle competenze e delle capacità gestionali del Sistema nazionale delle aree naturali protette, rafforzando gli aspetti legati alla valorizzazione delle risorse ambientali rivolta soprattutto verso la creazione di nuove opportunità imprenditoriali nell'ambito di distretti rurali.

Tab. 8.1 - contributi ordinari 1999 a favore dei Parchi nazionali

BENEFICIARI	CONTRIBUTI ASSEGNATI
P.N. Abruzzo	9.254.387.351
P.N. Gran Paradiso	7.769.359.180
P.N. Stelvio	7.734.787.965
P.N. Pollino	8.549.716.486
P.N. Aspromonte	4.862.156.361
P.N. Dolomiti Bellunesi	2.828.719.546
P.N. Monti Sibillini	3.605.298.627
P.N. Foreste Casentinesi	2.883.299.687
P.N. Val Grande	2.116.213.655
P.N. Gargano	4.866.729.936
P.N. Gran Sasso	6.458.584.407
P.N. Maiella	4.142.656.801
P.N. Vesuvio	3.769.641.604
P.N. Cilento	8.872.452.559
P.N. Arcip. Toscano	4.194.310.089
P.N. Arcip. Maddalena	1.698.867.929
P.N. Asinara	630.000.000
P.N. App.no Tosco Emiliano	630.000.000
P.N. Cinque Terre	630.000.000
P.N. Sila	630.000.000
ICRAM	10.000.000.000
CITES	420.000.000
Riserve Naturali dello Stato	6.000.000.000
TOTALI	105.000.000.000

Fonte: Ministero dell'Ambiente

8.2 I SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE COME STRUMENTO DI QUALIFICAZIONE DEI PARCHI DELLE AREE MONTANE.

Le aree montane sono tra le zone che, nel nostro Paese, ancora conservano una grande quantità di valori naturali di estremo interesse, tanto che gran parte dei parchi e riserve o degli habitat di interesse comunitario si trovano a quote più o meno elevate. Esse sono, però, anche aree abitate in cui sono presenti varie attività economiche, di tipo più o meno tradizionale, che devono permettere lo sviluppo sociale di chi in montagna passa la sua vita.

E' coscienza ormai diffusa, però, che l'unico reale sviluppo è quello che non distrugge le risorse primarie e consente di tramandarle ai posteri affinché anche loro possano farne buon uso. Si tratta, quindi, di uno sviluppo compatibile o, per dirlo secondo la terminologia entrata nell'uso corrente dopo il 1992, di sviluppo sostenibile.

Nel 1992 a Rio de Janeiro fu tenuta una, ormai famosa, riunione tra tutti i rappresentanti dei paesi del mondo per discutere quali azioni dovessero essere intraprese al fine di impedire la distruzione del nostro pianeta. In quella sede, oltre 170 rappresentanti di paesi diversi hanno sottoscritto un programma, l'Agenda 21 (per il 21° secolo), che promuove, come unica possibile strategia, lo sviluppo sostenibile.

Tale concetto ormai pervade tutte le politiche comunitarie e nazionali. Anche in Italia gli indirizzi strategici della politica ambientale cercano di promuovere uno sviluppo economico e sociale con mezzi e strumenti che permettano contemporaneamente di mantenere e migliorare la qualità dell'ambiente e, quindi, la qualità della vita dei cittadini.

Ciò è tanto più importante quanto più i beni naturali hanno un elevato valore e diventano una peculiarità tale da essere essi stessi una risorsa economica, come nelle aree protette.

Le aree montane, a causa delle difficoltà imposte dall'orografia e dal clima, hanno delle oggettive difficoltà a favorire lo sviluppo di molte attività economiche di tipo industriale, ma, d'altra parte, possono sviluppare le tradizionali forme d'uso con metodi più razionali e innovativi tali da garantire un migliore rendimento economico. Le aree montane, inoltre, si prestano a sviluppare più di altre le attività legate al turismo, all'educazione ambientale e, in genere, alla fruizione dei valori naturali.

Qualsiasi attività umana, però, ha un suo impatto sull'ambiente. Si va dall'impatto locale, come l'inquinamento dell'aria o delle acque o la produzione di rifiuti, a un impatto che ha effetti lontano da dove viene prodotto come, ad esempio, un eccessivo consumo di energia elettrica o di carta.

Ecco, quindi, che per rendere compatibili le attività economiche o di servizi è necessario diminuire, il più possibile e sempre di più, ogni forma di impatto negativo sull'ambiente. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile è raggiungibile solo se ognuno, oltre ad aver compreso l'importanza di vivere in un ambiente di qualità sempre migliore, si rende anche conto delle conseguenze di ogni sua azione e trova la sensibilità e il senso di responsabilità per mettere in atto comportamenti utili a migliorare la qualità dell'ambiente.

Per facilitare tale processo esistono vari mezzi. Uno di questi è l'applicazione della Agenda 21 locale. Ogni pubblica amministrazione responsabile della gestione di un territorio può adottare la sua Agenda 21 locale. Sono ormai molti i Comuni, in Italia e all'estero, che stanno aderendo a questo programma i cui capisaldi sono la partecipazione e il coinvolgimento di tutti i soggetti che interagiscono con gli equilibri ambientali e la promozione di attività produttive con mezzi e processi compatibili con gli usi futuri delle risorse naturali. Si è convinti, infatti, che una maggiore trasparenza degli atti decisionali e una maggiore consapevolezza e partecipazione nella definizione di strategie di sviluppo sostenibile di chi può provocare un impatto sull'ambiente possa portare a risultati più duraturi e reali e aiuti a superare, almeno in parte, la logica impositiva del "*command and control*" imposto dalle leggi.

Tra gli strumenti operativi che possono essere utilizzati per raggiungere questi obiettivi vi è l'adozione di Sistemi di Gestione Ambientale da sottoporre a certificazione.

Il Sistema di Gestione Ambientale è uno strumento di cui si dota una organizzazione, di beni o di servizi, per controllare e gestire il proprio sistema organizzativo in modo tale da ridurre sempre di più l'impatto dei propri processi produttivi, o di funzionamento, sulle risorse ambientali e da ridurre gli sprechi contribuendo al miglioramento continuo della qualità dell'ambiente in cui essa opera.

Si tratta di uno strumento volontario che si basa sulla forte volontà dell'organizzazione a perseguire una propria politica di corretto rapporto con l'ambiente e sul coinvolgimento di tutti coloro che, all'interno dell'organizzazione stessa, operano. Ciò perché risultati reali si ottengono solo con il piccolo contributo di ognuno al raggiungimento degli obiettivi di qualità prefissati.

Il Ministero dell'Ambiente ritiene che l'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale sia un utile strumento per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile.

E' per questo che ne promuove l'applicazione, oltre che alle aziende produttive, per cui il sistema è stato studiato e per cui ha già trovato ampia applicazione, a qualsiasi tipo di organizzazione, compresi gli enti pubblici, come i comuni, o i territori, quali le aree protette.

Come realizzare un Sistema di Gestione Ambientale aziendale è definito da norme internazionali emesse, a livello mondiale, dall'*International Organization for Standardization* (ISO) e diffuse in Italia dall'Ente Italiano di Unificazione (UNI). Tali norme, numerose, appartengono ad una serie, la ISO 14000, che si occupa della qualità ambientale ed è ben distinta dalla serie di norme, più note, sulla qualità dei prodotti (ISO 9000). La norma principale, che definisce come elaborare un Sistema di Gestione Ambientale e giungere alla Certificazione di qualità ambientale, è la ISO 14001.

Il Sistema di Gestione Ambientale è contemplato anche dal Regolamento EMAS (*Environmental Management and Audit Scheme*), nato quasi contemporaneamente e tipicamente europeo. La certificazione ambientale secondo i requisiti della norma ISO 14001 è concessa da organizzazioni private accreditate da un organismo riconosciuto a livello nazionale, il Sincert, anch'esso di tipo privatistico. L'iscrizione dell'organizzazione nei registri europei viene concessa da valutatori accreditati da un organismo pubblico di tipo ministeriale, il Comitato EMAS Italia. Per ottenere la registrazione, una volta definito il Sistema di Gestione, è necessario fare una Dichiarazione Ambientale con la quale l'organizzazione mette al corrente tutti coloro che, direttamente o indirettamente sono interessati alla propria attività, delle proprie intenzioni di miglioramento e dei traguardi che intende raggiungere.

La certificazione, o la registrazione EMAS, non si ottengono una volta per tutte. Per mantenerle bisogna poter dimostrare l'avvenuto miglioramento della qualità ambientale grazie agli effetti benefici delle azioni intraprese. Ciò comporta una reale volontà a mantenere il processo, un grosso sforzo di progettualità e creatività e un definitivo cambiamento di approccio nei confronti delle problematiche ambientali.

Come abbiamo detto, le procedure per l'applicazione della norma ISO 14001 sono state studiate per le aziende produttive dove è chiara la figura della direzione aziendale che ha la responsabilità di definire la propria politica ambientale e, fatta una Analisi Ambientale per individuare i propri possibili impatti, esamina le procedure di funzionamento, individua gli indicatori di qualità ambientale e di performance da tenere sotto controllo con il monitoraggio e

definisce il proprio Sistema di Gestione Ambientale che sottopone a terzi per la certificazione.

Le aziende che aderiscono a tali procedure sono sempre più numerose. In Italia, nel marzo 2000 vi erano 334 aziende certificate ISO 14001 e 21 registrate EMAS (che è di più recente applicazione). Nel mondo, a dicembre 1999, le organizzazioni certificate ISO 14001 erano ben 13.368, mentre erano 3155 quelle registrate EMAS. E' interessante notare come la sensibilità nei confronti della qualità ambientale sia sentita molto in paesi moderni e competitivi come il Giappone, con quasi 3000 certificazioni, la Germania, con 1800, la Gran Bretagna, con oltre 1000 e così via.

Ma come passare dall'azienda al territorio? Il tragitto è complesso perché in un ambito territoriale non è possibile riconoscere le figure di responsabilità esattamente così come è previsto dalla norma.

Un passaggio intermedio è dato dalla certificazione di amministrazioni comunali. Vi è una sola autorità responsabile della gestione del territorio comunale, ma i servizi erogati sono complessi e la realtà da amministrare è variegata. In Italia il Comune di Varese Ligure è stato l'antesignano di questo processo ed ha raggiunto sia la certificazione ISO 14001 che la registrazione EMAS. Anche i comuni di Jesolo e Capri sono certificati ed altri stanno lavorando in questo senso.

Ancora non esistono esempi concreti dell'applicazione della norma ISO 14001 o del regolamento EMAS a complessi territoriali ove, tipicamente, esistono numerose organizzazioni con diversa autonomia e responsabilità e attività produttive con differente tipologia di impatto.

Sono però sempre più numerose le iniziative orientate all'applicazione dei Sistemi di Gestione Ambientale a realtà territoriali, protette o meno. Alcune riguardano proprio aree montane dove, evidentemente, la sensibilità nei confronti della necessità di trovare un mezzo per garantire lo sviluppo economico, ma anche di conservare i beni naturali è elevata. Non si tratta di problemi semplici ed è necessaria una fase di studio e di sperimentazione.

Sono state avviati studi ed esperienze, ad esempio, nella Provincia Autonoma di Trento o in Veneto dove alcune aree protette, tra cui il Parco regionale dei Monti Lessini e il bosco del Cansiglio sono all'esame per verificare se sia possibile certificare le filiere produttive del settore agro alimentare.

Nel Parco delle Alpi Marittime è in corso uno studio per la certificazione di qualità ambientale della ricettività turistica. Le aree protette sono oggetto anche di un progetto pilota che il Ministero dell'Ambiente ha affidato all'Enea, un ente pubblico di ricerca, e che prevede di sperimentare lo sviluppo del Sistema di

Gestione Ambientale in due Parchi, il Parco Nazionale del Circeo e il Parco Fluviale del Po, tratto vercellese-alessandrino. I risultati saranno utili per tutti gli altri parchi, molti dei quali hanno manifestato grande interesse al problema.

Non è casuale il fatto che tutti partano proprio dalle aree naturali protette. Innanzi tutto la sperimentazione di nuove forme di gestione del territorio rientra nei fini istitutivi dei Parchi che, in questo modo, diventano dei veri e propri laboratori sperimentali utili alla diffusione di nuovi metodi e nuovi strumenti di gestione da diffondere nel restante territorio. Nelle aree protette, inoltre, i valori ambientali sono particolarmente elevati. Ne consegue che anche l'attenzione da porre al miglioramento della qualità ambientale deve essere particolare, così come lo sforzo per individuare idonei indicatori della qualità ambientale e indicatori dei parametri di funzionamento e di impatto dell'organizzazione produttiva o di servizi necessari al monitoraggio che qui sono più vari e complessi. Essi, infatti, includono tutti gli indicatori ecologici che devono garantire la salvaguardia e il miglioramento della biodiversità, degli habitat e delle specie animali e vegetali tutelati da direttive comunitarie e altre convenzioni e leggi nazionali e internazionali. In un Parco, infine, in base alla legge quadro sulle aree protette esiste un ente di riferimento, l'Ente Parco, il cui Piano del Parco e il cui Piano di sviluppo economico e sociale hanno valore sovraordinato ad altri strumenti di gestione del territorio.

Ma in un'area protetta l'Ente Parco non ha una diretta potestà su tutto ciò che succede nel suo territorio perché le amministrazioni locali esercitano la propria autonomia nella gestione di numerose attività che possono interferire con la qualità dell'ambiente. Valga come esempio generale la gestione dei rifiuti che dipende unicamente dall'autorità comunale. Ma anche le imprese hanno processi che non sono sottoposti al controllo del parco. Ecco, allora, che per ottenere dei risultati concreti per il miglioramento della qualità ambientale di un'area protetta è necessario che tutti gli attori che hanno qualche responsabilità nei confronti della qualità dell'ambiente naturale devono trovarsi attorno ad un tavolo e stabilire degli obiettivi e dei traguardi comuni.

Un Sistema di Gestione Ambientale da sottoporre a certificazione è un utile strumento che può favorire i processi di acquisizione di una coscienza comune sui temi ambientali e l'adozione di comportamenti eco-compatibili. Là dove i Parchi non hanno ancora un Piano del parco e un Piano socioeconomico, il percorso certificativo può aiutare a superare gli scontri preconfezionati tra il parco e gli altri soggetti presenti nel territorio e facilitare la conclusione degli atti pianificatori. La certificazione, infatti, è uno strumento volontario che ha valore internazionale e, quindi, rappresentando una risposta ad una esigenza globale, aiuta a superare le barriere date dai confini dell'area protetta. Là dove il Piano del parco e il Piano di sviluppo economico e sociale esistono, ecco che la certificazione ambientale diventa una logica attuazione dei piani stessi.

Tra le attività necessarie per sviluppare il Sistema di Gestione Ambientale citiamo, per la loro rilevanza nei parchi, l'analisi ambientale iniziale con cui si devono individuare anche le sensibilità e le vulnerabilità degli habitat e delle specie vegetali e animali oltre ai possibili impatti delle attività, la progettazione di un piano di monitoraggio che permetta di verificare se si ottiene l'atteso miglioramento continuo della qualità ambientale, l'informazione e la formazione sia del personale del Parco sia di tutti gli altri soggetti interessati, dai comuni alle associazioni di categoria o le imprese.

Se le iniziative avviate riusciranno nel loro intento, con la collaborazione di tutti, ci si potranno aspettare sia vantaggi per i parchi che per chi opera nei territori protetti.

Per un Parco ci si può attendere il miglioramento continuo della qualità ambientale, ma anche dei rapporti con le istituzioni e le imprese locali e il raggiungimento di obiettivi di tutela condivisi e, quindi, più solidi e duraturi. I comuni e le aziende che aderiranno al sistema, invece, potranno fregiarsi del marchio di qualità ambientale del parco e miglioreranno sia la propria organizzazione, con conseguenti risparmi di gestione, sia i rapporti con i clienti e gli utenti.

Tutto il territorio, infine, potrà godere di una riduzione della conflittualità grazie al fatto che è stato possibile confrontarsi, parlare e concordare obiettivi ed azioni di sviluppo.

8.3 L'INGEGNERIA NATURALISTICA

Esiste ormai da molti anni anche in Italia una domanda sociale di pianificazione del territorio a compatibilità ambientale con la necessità di affinare sempre più gli strumenti a disposizione degli amministratori e dei progettisti per la prevenzione del dissesto idrogeologico e per realizzare azioni di trasformazione a minimo impatto ambientale;

Le tecniche di ingegneria naturalistica rispondono a questa esigenza e costituiscono, nell'ampia gamma dei casi possibili, uno strumento ormai indispensabile per una corretta pianificazione del territorio.

L'Ingegneria naturalistica è una disciplina tecnica che utilizza le piante vive o parti di esse (talee) negli interventi antierosivi, di consolidamento e di rinaturalizzazione.

Tali interventi possono venire realizzati o solamente con piante oppure in abbinamento con altri materiali quali legno, pietrame, reti zincate, geotessili, biostuoie ecc.

Le finalità di tali interventi come ormai ampiamente riconosciuto sono principalmente quattro:

- *tecnico-funzionale*: di risoluzione di problemi tecnici come per esempio il consolidamento di una sponda fluviale o la stabilizzazione di un versante in frana;
- *naturalistico-ecologica*: non di semplice "ripristino a verde", ma di ricreazione delle condizioni ecologiche di base per l'innescare dei processi tendenti verso ecosistemi evoluti con il massimo di biodiversità ed eterogeneità;
- *estetico-paesaggistica*: di reinserimento delle opere nel paesaggio naturale
- *economica*: in quanto opere spesso competitive rispetto a quelle tradizionali

Nata in tempi ormai remoti (forse i primi interventi su vasta scala in Italia possono essere fatti risalire alla Repubblica di Venezia), si è sviluppata particolarmente nell'arco alpino e nell'immediato dopoguerra è stata ripresa su vasta scala soprattutto nell'Europa centrale (Austria e Svizzera).

Le esperienze italiane, dapprima concentrate sull'arco alpino (Alto-Adige, Trentino, Bellunese) si sono poi estese alle altre zone alpine (Piemonte, Lombardia, Friuli) ed all'ambito mediterraneo (Liguria, Toscana, Lazio, Sicilia, Sardegna).

Nell'ambito degli interventi di risanamento del dissesto idrogeologico le tecniche di ingegneria naturalistica trovano il loro campo di applicazione non tanto nelle emergenze catastrofiche o negli interventi immediati di sistemazione dei danni, bensì nelle sistemazioni a medio e lungo termine, nonché nella prevenzione tramite la pianificazione territoriale.

In tali fasi è possibile intervenire con efficacia tramite sistemazioni di tipo intensivo (palificate vive, terre rinforzate rinverdite, grate vive, etc.) ed estensivo (inerbimenti, piantagione di arbusti, gradonate, limitate sistemazioni idrauliche, etc.) e con misure accessorie (casse di espansione, fitodepurazione, opere di mitigazione degli impatti, etc.).

I principali campi d'applicazione possono essere così schematizzati:

- dissesto idrogeologico (frane, erosioni di versante - sia superficiali che profonde), ma anche erosioni dovute all'azione dei corsi d'acqua;
- sistemazioni spondali e rinaturalizzazione di zone umide;
- creazione di casse d'espansione e briglie di ritenuta con tecniche a "verde" che ne permettano lo sfruttamento a fini agricoli e possano facilmente essere oggetto di manutenzione con una politica di diffusione sul territorio di piccoli bacini che entrino in funzione ove ed in quanto necessario;

- sistemazioni costiere e dunali;
- creazione di ecosistemi filtro;
- creazione di vasche di depurazione di acque provenienti dallo scolo delle acque bianche stradali;
- mitigazione degli impatti di infrastrutture lineari (rivegetazione delle scarpate, dei rilevati, delle aree residuali);
- mitigazione dell'inquinamento acustico tramite realizzazione di fasce vegetate o barriere antirumore verdi;
- riduzione dell'inquinamento atmosferico con fasce filtro vegetate;
- rivegetazione di versanti rocciosi (cave, scarpate stradali, imbocchi di gallerie, versanti rocciosi in genere) e delle ex discariche;
- creazione di opere di mitigazione per la fauna (sovrappassi e sottopassi, zone di tutela, rampe di risalita per pesci, ecc.);

Molte Regioni ormai hanno cercato di inserire tali tecniche a diversi gradi di pianificazione ed intervento cercando nel contempo di normare tali aspetti:

- Regione *Lombardia*: DGR n.6/6586 del 19.12.1995 recante "Direttiva concernente criteri ed indirizzi per l'attuazione degli interventi di ingegneria naturalistica sul territorio della Regione".
- Regione *Emilia Romagna*: DGR 3939 del 06.09.1994 recante "Direttiva concernente criteri progettuali per l'attuazione degli interventi in materia di difesa del suolo nel territorio della Regione Emilia Romagna".
- Regione *Lazio*: DGR 4340 del 28.05.1996 recante "Direttiva concernente criteri progettuali per l'attuazione degli interventi in materia di difesa del suolo nel territorio della Regione Lazio".
- Regione *Piemonte*: Deliberazione C.R. del 31.07.1991 n. 250-11937 recante "Criteri tecnici per l'individuazione ed il recupero delle aree degradate e per la sistemazione e rinaturalizzazione di sponde ed alvei fluviali e lacustri".
- Regione *Marche*: Circ. n.1 del 23.01.1997 recante "Criteri ed indirizzi per l'attuazione di interventi in ambito fluviale nei territori della Regione Marche".

Molte altre Regioni hanno proceduto in tal senso: Toscana, Sicilia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Abruzzo. Quest'ultima ha elaborato un atto di indirizzo sui criteri e metodi per la realizzazione di interventi sui corsi d'acqua ed il reticolo idrografico superficiale.

Per il pieno sviluppo del processo di risanamento con le tecniche di ingegneria naturalistica è indispensabile il verificarsi su tutto il territorio nazionale di una sinergia virtuosa tra il miglioramento del quadro istituzionale di riferimento, della capacità progettuale e realizzativa dei soggetti pubblici e privati e delle funzioni di controllo, ricerca e monitoraggio.

Per conseguire l'obiettivo di un impiego corretto e diffuso il più possibile dell'ingegneria naturalistica è quindi necessario:

- redigere normative tecniche sia regionali (completamento) che nazionali (difesa del suolo, ecc.) oltre che un atto di coordinamento ed omogeneizzazione delle normative al riguardo;
- normare la possibilità di reperimento delle materie prime vegetali (prelievo dal selvatico delle talee di salice e di altre piante) con procedura semplificata;
- favorire la creazione di una banca dati sulla consistenza delle formazioni arboree ed arbustive impiegabili per il reperimento del materiale vegetale dal selvatico;
- favorire la creazione di vivai specializzati nella produzione di materiale per l'ingegneria naturalistica;
- programmare corsi di aggiornamento e di formazione per personale degli enti territoriali, dei comuni, delle comunità montane, dei consorzi di bonifica, ecc sia a livello di progettisti, sia a livello di capi-cantiere sia a livello di operai;
- favorire la formazione e specializzazione di progettisti (ingegneri, architetti, agronomi, forestali, geologici, biologi, naturalisti, ecc.);
- riesaminare i tariffari professionali per adeguarli alle prestazioni richieste
- garantire attraverso controlli la specializzazione e qualificazione di ditte esecutrici di opere di IN anche a livello di categorie riportate nell'albo nazionale costruttori;
- censimento e monitoraggio delle opere di ingegneria naturalistica già realizzate;
- sviluppare settori di ricerca e sperimentazione per questa disciplina;
- normare il collaudo di tali opere, separato dal collaudo delle opere tradizionali in "grigio".

Cap. 9 Per una politica delle emergenze

9.1 LA QUESTIONE RIFIUTI NELL'APPLICAZIONE DEL DECRETO RONCHI

Il "Decreto Ronchi" costituisce, seppure sia attuato in piccola parte, una tappa di rilievo per il razionale controllo dei rifiuti, per una loro diminuzione, per il recupero delle funzioni (metalli, vetro, carta, parti organiche, ecc.) riutilizzabili altrimenti.

La raccolta va quindi riorganizzata e disciplinata dai Comuni al fine di sottrarre dall'ambiente ogni tipo di rifiuto – non solo tossico o comunque dannoso – anche semplicemente non biodegradabile in tempi rapidi. La riorganizzazione è anche finalizzata a separare le varie frazioni dei rifiuti a seconda della diversa destinazione finale, sulla base di idonei programmi di raccolta differenziata.

Dopo la raccolta, il decreto disciplina anche lo smaltimento. Le norme, così come sono complessivamente disposte, segnano la fine della tradizionale discarica controllata che era divenuta sistema molto utilizzato nelle aree montane con riferimento a zone geologicamente stabili ed a siti, il più nascosti possibile, che si prestassero adeguatamente per i trasporti lontani dagli abitati e che potessero essere ripristinati con una copertura vegetale.

Le Comunità montane sono state protagoniste negli ultimi due decenni di un'importantissima azione di collegamento dei Comuni, di individuazione dei siti, di attuazione degli impianti di discarica controllata, di creazione di complessivi sistemi di raccolta, trasporto e smaltimento, di educazione alla protezione dell'ambiente.

La discarica controllata tradizionale, anche se connessa con un sistema di raccolta differenziata, è ora, di fatto, abolita dalle nuove norme.

Si impongono o il trasporto ad impianti di altre zone più popolate e lontane dalla montagna, o costose discariche di rifiuti molto selezionati, pre-trattati ed inertizzati, ovvero altre soluzioni locali tutte da inventare e provare.

La soluzione finale che il decreto, senza formalmente proporla, di fatto privilegia ed induce è quella dell'incenerimento dei R.S.U., con recupero di energia e/o calore. Perché questo avvenga in condizioni ottimali, gli attuali impianti debbono mantenere alte temperature costanti, al fine di ridurre il pericolo di emissione di diossina ed altri reflui pericolosissimi, e quindi operare su quantità elevatissime e costanti.

Le città, quindi, sono in fase di riorganizzazione delle proprie attività in materia, cercando di accaparrarsi la massima quantità di rifiuti, ottenendo contestualmente di centrare obiettivi di impianti di incenerimento funzionanti e di creare vere e proprie holding (con posti di lavoro, redditi, potere sul territorio).

Il decreto Ronchi che prevede funzioni della Provincia e riferimenti al territorio provinciale facilita in gran parte del Paese la costituzione pressoché obbligata di aziende di grandi dimensioni attorno al Comune capoluogo di provincia. Sta avvenendo come già si riscontra per l'attuazione della "legge Galli" in materia di servizio idrico integrato: si realizzano entità economico-aziendali riferite alle città, con svuotamento di funzioni e vantaggi per i piccoli Comuni, che non ricevono in cambio dividendi di sorta. Molto spesso le norme regionali vanno oltre quelle nazionali nel privilegiare interessi dei grandi centri.

Concentrare le attività di smaltimento finale e quelle di selezione secondo le logiche dei maggiori centri urbani comporta anche per i Comuni periferici — ed essenzialmente per quelli montani — un aumento pesante di spese di trasporto, che va a danno dei residenti e dei proprietari di immobili delle aree montane.

Sembra quindi opportuno nel segnalare questi preoccupanti effetti indotti dell'applicazione della normativa in materia di RSU, di evidenziare tre esigenze che dovrebbero essere attentamente esaminate dalle competenti Autorità ed Istituzioni ai vari livelli:

- verificare la possibilità di continuare a gestire in casi particolari le discariche controllate tradizionali, seppure con preselezione e raccolta differenziata operativa;
- studiare sistemi tariffari che contengano gli oneri associati ai costi di trasporto, in proporzione diretta alla distanza da percorrere ed intesa per le quantità trasportate;
- indurre gli enti di ricerca a studiare soluzioni tecnologiche di smaltimento diverse dall'incenerimento ed applicabili alle non elevatissime quantità di RSU da smaltire, proprie delle zone montane e rurali, di costo contenuto e del tutto rispettose dell'ambiente. Analogamente studiare soluzioni organizzative adeguate da applicare opportunamente a favore delle Comunità montane. Va segnalato in proposito che l'UNCCEM ed ENEA, in un recente protocollo d'intesa sottoscritto, hanno assunto impegni specifici in materia di studio delle soluzioni di smaltimento in zone montane.

Non operando tempestivamente e con efficacia per correggere gli effetti indesiderati dell'applicazione del decreto Ronchi si rischia, di fatto, che parti consistenti dei rifiuti vengano dispersi nell'ambiente.

9.2 L'URAGANO LOTHAR: PER UNA POLITICA DEI RISCHI PER LE FORESTE DI MONTAGNA

Il mercato italiano del legname grezzo dei boschi di montagna si trova in questi mesi influenzato da una congiuntura particolare: da una parte c'è una certa ripresa della domanda, collegata soprattutto alla crescita degli investimenti edilizi; dall'altra si assiste alla progressiva immissione sul mercato europeo di tronchi derivanti dagli schianti dovuti all'uragano Lothar degli ultimi giorni del 1999. Questo secondo fattore sembra incidere maggiormente sui prezzi del legname tondo grezzo, tendenzialmente in flessione, soprattutto per gli assortimenti di piccole-medie dimensioni.

L'analisi delle ragioni, ma soprattutto delle modalità di gestione dell'emergenza ambientale a seguito dell'uragano e degli interventi di stabilizzazione del mercato da parte delle istituzioni di settore possono essere un utile insegnamento per la conservazione e valorizzazione delle risorse forestali della montagna italiana. E' evidente, infatti, che la presenza di un mercato stabile, con prezzi in grado di remunerare correttamente i proprietari forestali, è una condizione essenziale per mantenere gli interessi ad una gestione attiva dei boschi e quindi all'offerta di una serie di esternalità positive (tutela della stabilità dei versanti, conservazione della biodiversità, stabilizzazione climatica, offerta di aree turistico-ricreative, regolazione del ciclo dell'acqua, miglioramento delle condizioni del paesaggio, ecc.) che il mercato non è ancora in grado di remunerare.

Gli eventi

L'uragano che si è abbattuto sulle foreste del centro Europa tra il 26 e il 28 dicembre scorso ha provocato danni ingenti alle risorse forestali dei paesi coinvolti. Ha interessato un'ampia area a partire dalla costa atlantica francese sino in Baviera. In termini di alberi abbattuti e di massa di legname da utilizzare rappresenta la più grande catastrofe naturale mai registrata nel settore forestale in Europa.

In Francia, il paese più colpito (soprattutto nella regione atlantica delle Lande, in Lorena, in Alsazia e nelle Ardenne), si sono calcolati circa 140 M mc (milioni di metri cubi) complessivamente schiantati, di cui circa 40 M mc da foreste di proprietà pubblica. I danni nei boschi demaniali sono stati prontamente valutati, mentre nei boschi privati le stime sono approssimate. Particolarmente colpite sono risultate le formazioni di faggio e rovere; nel complesso il legname di latifoglie distrutto ammonta ad oltre 40 M mc; sono stati inoltre danneggiati 25 M mc di pino marittimo e 22 M mc di abete. I prelievi ordinari in Francia negli ultimi anni sono stati pari a 43 milioni di metri cubi: l'uragano ha quindi abbattuto

in pochi giorni l'equivalente del legname utilizzato a livello nazionale nell'arco di 3 anni.

Stime sui danni sono state effettuate anche in altri Paesi europei. In Svizzera i danni hanno interessato i Cantoni del Nord-ovest, con circa 15 milioni di alberi abbattuti, per un totale di circa 12 M mc. In termini relativi la Svizzera rappresenta certamente il paese europeo più fortemente colpito da Lothar.

In Germania i danni ammontano a circa 30 M mc e hanno riguardato soprattutto le conifere (80% del volume abbattuto), per un totale di 27 M mc nella Foresta Nera (Baden-Wuttemberg) e i restanti 3 M mc cubi in Baviera.

Danni minori sono stati registrati nei paesi scandinavi. Il versante meridionale delle Alpi non è stato interessato dal fenomeno. In totale, quindi, il volume di piante danneggiate dall'uragano Lothar è pari a circa 193 M Mc⁽²⁴⁾, di cui il 60-65% di conifere e il 35-40% di latifoglie (tabella 9.1).

La cause

Per meglio precisare l'eventuale presenza di responsabilità e, quindi, i possibili interventi attuabili nella gestione forestale per prevenire tali eventi catastrofici, va ricordato che, con venti che hanno raggiunto velocità di 230 km/ora e la presenza di neve pesante, anche la formazione forestale più stabile sarebbe risultata pesantemente danneggiata da Lothar. L'uragano, in altri termini, ha avuto una violenza tale che nessuna misura preventiva di carattere selvicolturale avrebbe potuto evitare i danni.

Evidentemente la presenza di formazioni invecchiate, a densità colma, spesso omogenee ha contribuito ad aggravare il livello di danni. Colpisce, a questo proposito, che i boschi più danneggiati siano quelli svizzeri: la selvicoltura praticata nella Confederazione, anche grazie ad investimenti pubblici nelle cure colturali che non hanno confronto con gli altri paesi europei, rappresenta un modello gestionale di riferimento per tutti gli altri paesi europei, apprezzato anche dalle organizzazioni ambientaliste (vd. le *Forest Scorecards* del WWF).

²⁴ Le stime dell'Organizzazione Europea delle segherie sono leggermente superiori (205 M mc). Si tratta di una quantità pari a circa 50 volte il prelievo annuale di legname da opera che si registra negli ultimi anni in Italia, 19 volte quello complessivo (legna da ardere inclusa).

Tabella 9.1 - Danni conseguenti all'uragano Lothar (dati in milioni di metri cubi)

<i>Paese</i>	<i>Massa danneggiata</i>	<i>Prelievi ordinari</i>	<i>Danni/prelievi ordinari</i>
Francia	139,6	43	325 %
Germania	30,0	39	77%
Svizzera	12,1	4	290 %
Svezia	5,0	58	9 %
Danimarca	3,7	2	169 %
Polonia	2,0	23	9 %
Austria	0,4	14	3 %
Lituania	0,4	5	8 %
Subtotale	193,2	188	103 %
Belgio	Danni minori	4	-----
Estonia	Danni minori	6	-----
Lettonia	Danni minori	10	-----
Spagna	Danni minori	16	-----
Italia	Nessun danno	10	-----
Portogallo	Nessun danno	9	-----
Regno Unito	Nessun danno	8	-----
Altri paesi europei	Nessun danno	130	-----
Totale	193,2	381	51%

Fonte: ECE-FAO Timber Committee, Geneva

La presenza di boschi con distribuzione omogenea delle piante nelle diverse classi di età avrebbe certamente favorito una riduzione del danno ambientale ed economico. Come evidenziato in un *audit* internazionale sulla sostenibilità della politica forestale della Confederazione, il rischio più grave per la stabilità del settore forestale svizzero è rappresentato da un omogeneo invecchiamento dei soprassuoli. L'abbattimento di 15 M di alberi porterà ora ad avere una struttura per età molto squilibrata, per di più con boschi territorialmente concentrati per classi d'età: da una parte formazioni molto giovani soprattutto nei Cantoni di Berna e Innerschweiz (derivanti dalla rigenerazione dei boschi danneggiati), dall'altra boschi invecchiati nella parte del paese non colpita dall'uragano. Rilevanti sono anche i danni indiretti, connessi alla necessità di riorganizzare i piani di assestamento, di ripristinare la viabilità forestale di servizio e di riprogrammare i livelli di lavoro in foresta e nelle segherie delle aree colpite.

Queste condizioni di invecchiamento generalizzato saranno molto probabilmente quelle che, tra alcuni decenni, caratterizzeranno le formazioni forestali del versante meridionale delle Alpi. Tale considerazione rafforza l'opportunità di tenere in debito conto gli insegnamenti che l'esperienza dell'uragano può offrire.

Gli effetti di mercato dell'uragano

Non tutto il legname danneggiato può e deve essere tagliato ed esboscato. Dei 200 M di mc si prevede che poco meno del 50% dovrà entrare sul mercato

subendo una trasformazione in segati (40 M mc di latifoglie e 55 M di conifere), pari a circa la metà della quantità media lavorata annualmente dalle segherie europee. Una parte notevole del legname danneggiato è di qualità scadente e, quindi, i mercati più influenzati dalla sovradisponibilità di materia prima saranno quelli degli imballaggi, della paleria, dei pannelli, della pasta ad usi cartari, della legna ad uso energetico.

I prezzi del legname in piedi sono già diminuiti in misura del 10-20%, con riduzioni fino al 50% per gli assortimenti di minor valore. Una diminuzione evidente dei prezzi si è verificata nei primi mesi del 2000 solo per l' "effetto annuncio" e le aspettative pessimistiche degli operatori (forse, ricordando che i *price makers* sono i compratori del legname, e non i proprietari forestali, sarebbe più opportuno utilizzare i termini "aspettative ottimistiche").

Il mercato europeo non è collassato come si poteva temere per una serie di ragioni:

- le pronte misure attivate dalle amministrazioni forestali dei paesi interessati al problema (vd. paragrafo successivo); a questo proposito va ricordato che si è potuto trarre utilità dall'esperienza dell'uragano "Vivian", abbattutosi soprattutto sulle foreste della Svizzera e della Germania nel 1990, con circa 105 milioni di metri cubi di legname danneggiato – soprattutto di conifere;
- l'impossibilità tecnico-operativa di mettere sul mercato in tempi brevi tutto il legname potenzialmente disponibile per ovvi motivi connessi alla capacità di lavorazione delle ditte boschive e di trasporto;
- la già richiamata dinamica espansiva della domanda europea ed estera⁽²⁵⁾;
- un'intensa attività di sdrammatizzazione del problema da parte di tutti gli operatori economici, e dei rappresentanti del settore industriale in particolare. Sono state individuate specifiche motivazioni di tutela ambientale che giustificassero l'opportunità del non intervento: nei boschi svizzeri di protezione si è suggerito di rilasciare in bosco i tronchi atterrati di maggiori dimensioni in funzione di para-valanghe, mentre da più parti si è sottolineato che il rilascio di piante morte, con l'aumento della popolazione di alcuni insetti, aumenta l'avifauna e crea ripari alla fauna superiore migliorando le condizioni di biodiversità.

Va tuttavia ricordato che, data questa capacità di controllo dell'offerta, gli effetti sul mercato non saranno temporalmente concentrati, ma si faranno sentire per alcuni anni. Nel caso dell'uragano Vivian, il prezzo del tondo di conifere è stato particolarmente depresso almeno fino al 1994; anche se va ricordato che nella prima metà degli anni '90 non si è verificata quella condizione di espansione dell'economia che caratterizza invece questi anni.

²⁵ La debolezza dell'EURO ha favorevolmente influenzato la capacità di esportazione europea sul mercato nordamericano e soprattutto giapponese, dove – tra l'altro – si sono fatti sentire gli effetti della riduzione dell'export da alcuni paesi del sud-est asiatico a seguito dei disastrosi incendi che li hanno colpiti nel recente passato

Gli interventi programmati per fronteggiare gli effetti dell'uragano

Grazie anche all'ondata emozionale che ha interessato l'opinione pubblica prontamente informata dai *mass media* sugli effetti dei danni, le amministrazioni forestali si sono trovate in condizioni politicamente favorevoli per programmare massicci investimenti finanziari volti a fronteggiare gli effetti dell'uragano.

Nella sola Francia sono stati stanziati 750 miliardi di lire per interventi da realizzare entro il 2000, mentre altri 3600 miliardi verranno messi a disposizione sotto forma di agevolazioni su prestiti bancari. Il Governo svizzero ha varato una serie di misure d'intervento (tabella 2), volte da un lato a limitare ulteriori danni al bosco e dall'altro a promuovere la commercializzazione del legname proveniente dagli schianti che complessivamente prevedono lo stanziamento di 525 miliardi di lire per i prossimi quattro anni, oltre a 75 miliardi di crediti d'investimento. A questi fondi si devono sommare 140 miliardi di lire relativi a investimenti per infrastrutture stradali e ferroviarie, ripristino frutteti, rafforzamento del programma nazionale di uso della biomassa per fini energetici.

Consultando i siti WEB delle amministrazioni forestali centro europee e i diversi articoli apparsi sulle riviste del settore (*Fôret Entreprise*, *Arborescences*, *La Fôret Privée*, *Office National des Forêts News*, ecc.), oltre al manuale predisposto dall'ECE/FAO/ILO²⁶ ancora a seguito dell'uragano Vivian del 1990, si può tentare di costruire uno schema logico di organizzazione degli interventi immediatamente successivi al danno, basandosi sull'analisi di due serie di fattori (vd. figura):

- i fattori soggettivi, connessi all'estensione e alla tipologia del danno;
- i fattori oggettivi, legati alle condizioni esterne logistiche, di mercato e sociali che caratterizzano l'area.

Tenendo in considerazione le condizioni soggettive, gli interventi vanno finalizzati e dimensionati in modo da modificare i fattori oggettivi. Una sintetica presentazione di tali fattori può chiarire tale affermazione.

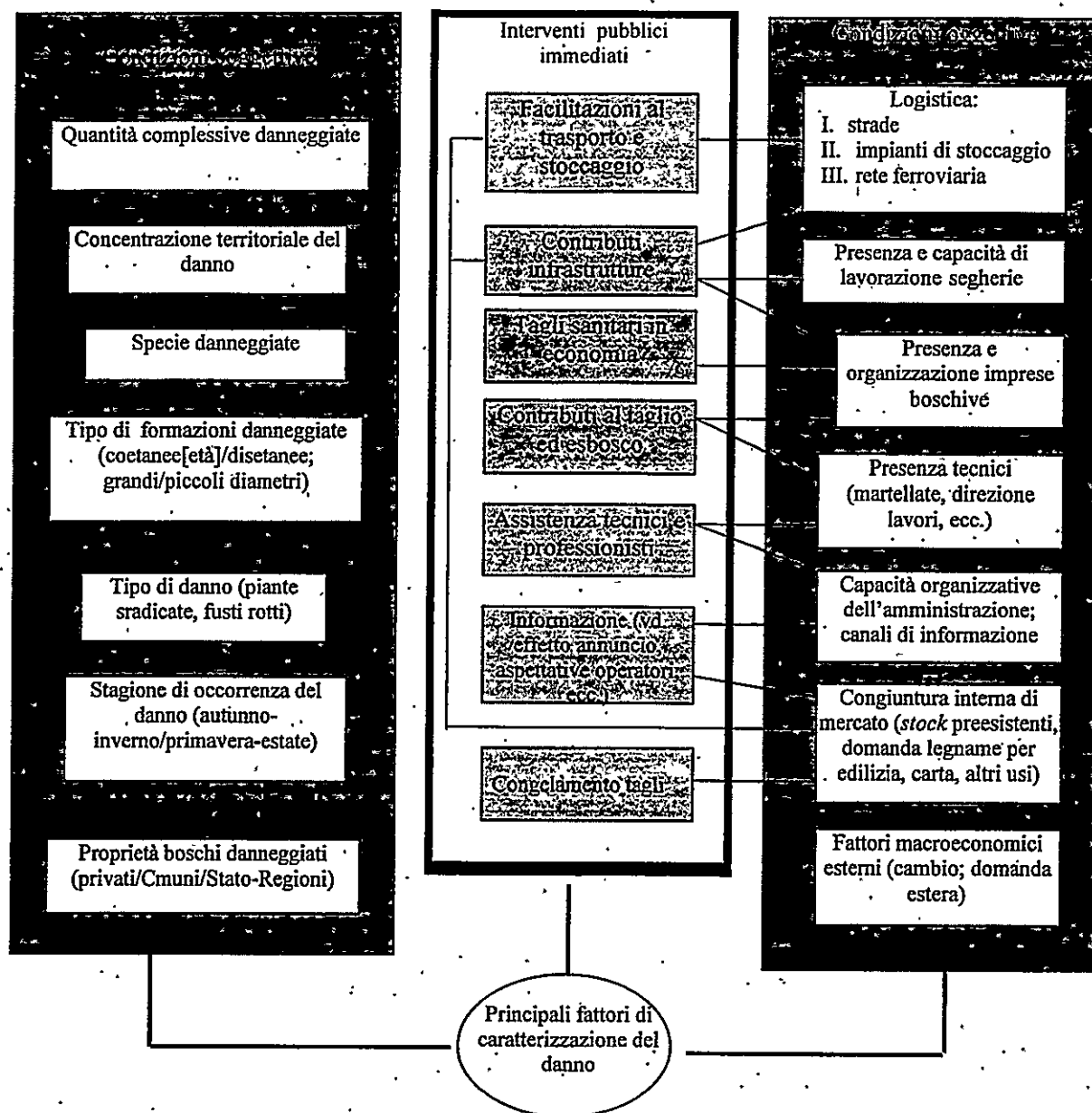
²⁶ ECE/FAO/ILO, 1995. Manual on acute forest damage: managing the impact of sudden and severe forest damage. Food and Agriculture Organisation, Economic Commission for Europe, International Labour Organisation, ECE/TIM/DP/7, Geneva.

Tabella 9.2 – *Interventi previsti dalla Confederazione svizzera a seguito dell'uragano Lothar (milioni di Franchi svizzeri)*

<i>Misure</i>	<i>Contenuti delle misure</i>	<i>M Fr</i>
Esbosco ed allestimento del legname danneggiato	Contributi a copertura dei costi delle utilizzazioni	200
Prevenzione ulteriori danni	Interventi in boschi a rischio (per esempio: prevenzione della diffusione degli scolitidi)	70
Ripristino di strade forestali	Strade forestali danneggiate da piante cadute o a seguito delle utilizzazioni	10
Misure temporanee nei boschi di protezione	Interventi volti a stabilizzare i boschi di protezione, sino a quando tale funzione potrà essere offerta dal bosco rinnovato	10
Interventi colturali nei boschi	Promozione della rinnovazione naturale, eventualmente piantagione e cure colturali dei boschi giovani	45
Centrali regionali per la commercializzazione del legname	Aiuti all'intermediazione su scala regionale per una commercializzazione ottimale del legname. Contributi assegnati secondo il principio delle prestazioni, per esempio per metro cubo di legname venduto	7
Estensione del programma Holz 2000 (promozione del consumo di legname)	Misure e progetti in favore del promozione a medio termine di una migliore commercializzazione del legno	20
Sicurezza sul lavoro	Corsi speciali per proprietari forestali sulle tecniche di utilizzazione del legname danneggiato	1
Elaborazione dati, valutazione e ricerca	Definizione delle modalità ottimali di intervento e individuazione degli insegnamenti da trarre dall'esperienza dell'uragano	15
Immagazzinamento del legname	Immagazzinamento del legname per conservarne il valore e sostenerne il mercato: sussidi allo stoccaggio in bosco, allo stoccaggio del legno lavorato e del legname cippato	26
Sostegno dell'acquisto di legname da parte di organizzazioni umanitarie	Utilizzo di legname danneggiato in progetti di cooperazione allo sviluppo	2
Delimitazione di riserve forestali	Contributi per il legname non esboscato	12
Varie	Gestione e controllo dei finanziamenti federali	2
Totale		420

Fonte: elaborazione su informazioni tratte da: <http://www.admin.ch/buwal/presse>

Figura 1 – Fattori di caratterizzazione del danno e tipologia degli interventi



Fattori soggettivi.

Evidentemente l'estensione complessiva dell'area danneggiata (ettari, numero di piante danneggiate) e la sua distribuzione/concentrazione territoriale rappresenta la prima variabile da considerare. Il tipo di specie danneggiate ha un'importanza fondamentale in quanto i costi del danno dipendono notevolmente dalla conservabilità del legno; alcuni pini, l'abete rosso e il faggio, ad esempio, hanno una deperibilità accentuata e richiedono l'esbosco in tempi brevi, pena la degradazione del legname e la sua perdita di valore. Evidentemente il tipo di specie è importante anche in relazione all'andamento dei diversi segmenti di

mercato; il settore edilizio (investimenti in beni durevoli) fa ampia richiesta di conifere; i settori imballaggi, impieghi energetici e – in parte – quello dei mobili, sono più connessi a consumi ordinari anche di latifoglie.

Il tipo di formazione, in relazione alla forma di trattamento e alla composizione per età delle piante danneggiate, è un'altra variabile di grande rilevanza: i danni e i costi di esbosco sono maggiori per le formazioni invecchiate e per quelle disetanee rispetto alle coetanee. Le lavorazioni nei boschi relativamente giovani, dove prevalgono piante di medio diametro, sono agevolate dalla presenza di una domanda per la produzione di travi lamellari, imballaggi e paleria. Le piante danneggiate possono essere prevalentemente spezzate o sradicate: nel primo caso il valore commerciale delle stesse è estremamente basso, mentre le piante sradicate (oltre a deperire meno velocemente per attacchi parassitari) possono essere più facilmente avviate alla segagione. I danneggiamenti nell'imminenza di periodi caldi sono quelli che richiedono maggior urgenza d'intervento, pena il degrado del legname; con temperature superiori ai 10° C la situazione diviene particolarmente pericolosa per gli attacchi di insetti xilofagi e di funghi (vd. ad esempio il problema della decolorazione del legno di faggio).

L'epoca di occorrenza dei danni è importante anche in relazione alla programmazione stagionale degli abbattimenti ordinari: in centro Europa danni che si verificano nei mesi di febbraio-marzo risultano perciò particolarmente gravi in quanto, in tali mesi, le attività ordinarie di taglio sono in genere completate e le temperature tendono in tempi relativamente brevi a salire. Infine, la rapidità nell'esecuzione degli interventi dipende anche dal tipo di proprietà: in condizioni di grande attenzione del pubblico e dei *mass media*, i proprietari statali e quelli dei comuni, se adeguatamente supportati, sono in grado di programmare interventi in tempi veloci.

Fattori oggettivi.

Soprattutto nel caso di danni gravi ed estesi, i problemi logistici sono di fondamentale importanza: la presenza di una rete di piste forestali adeguata, di strade camionabili e di ferrovie consente la rapida mobilitazione del legname (in Germania uno dei problemi attuali più gravi per fronteggiare i danni dell'uragano è legato alla carenze nella rete ferroviaria).

La lavorazione industriale dei tronchi o il loro stoccaggio è evidentemente influenzata dalla presenza di squadre di operai boschivi, ovvero dal loro livello di remunerazione. Le squadre in effetti sono in genere in grado di operare anche ben al di fuori dell'area di residenza degli operai (si pensi alle ditte boschive slovene e croate che lavorano stagionalmente in Austria, Carnia e Cadore). In effetti, a seguito di Lothar, in questi mesi si sta già assistendo ad un forte assorbimento di imprese italiane sul mercato svizzero e di ditte dei paesi dell'est Europa sul mercato tedesco.

La presenza sul territorio e la capacità degli impianti di stoccaggio e lavorazione del legname è un altro fattore di fondamentale importanza. Il legname tondo può essere conservato per la successiva lavorazione se si mantiene un tasso di umidità superiore all'80%, cosa che può avvenire tramite sistemi di inaffiatura degli *stock* o immergendo i tronchi in bacini. Soprattutto in quest'ultimo caso non sono indifferenti i problemi di inquinamento e, quindi, di depurazione delle acque dalle componenti organiche emesse dai fusti, oltre ai problemi di estrazione dei tronchi dai bacini stessi. Altri fattori di notevole importanza sono quelli connessi alle capacità organizzative dell'amministrazione forestale, ai canali di informazione degli operatori, oltre alle condizioni di mercato interno (livello degli *stock*, andamento della domanda, aspettative degli operatori) ed internazionale (possibilità di espansione dell'esportazione).

Le misure attivate dal settore pubblico possono incidere in modo significativo su questi fattori, riducendo i rischi di degrado del legname e l'immissione repentina di materiale legnoso sul mercato, con una stabilizzazione dei prezzi, della capacità di lavorazione industriale e dell'occupazione nella filiera.

Nell'esperienza dei primi mesi d'intervento a seguito dell'uragano, oltre ai contributi ai tagli sanitari, alla realizzazione o ristrutturazione delle infrastrutture, sono state prese misure volte a facilitare temporaneamente le operazioni di trasporto (autorizzazione alla circolazione dei camion nei fine settimana, innalzamento dei carichi massimi ammessi per camion, riduzione delle tariffe di trasporto ferroviario, ecc.) e a consentire, ovunque possibile, il lavoro notturno e nei giorni festivi.

L'organizzazione degli interventi ha richiesto una notevole capacità di coordinamento e un rafforzamento delle funzioni centrali di indirizzo dell'amministrazione forestale. In Svizzera è stata creata una unità di crisi ("Stato maggiore dell'Uragano Lothar") per organizzare un efficiente servizio di *networking* e di informazione (pubblicazione di manuali e bollettini, conferenze e incontri con gli operatori, predisposizione di pagine WEB, ecc.). Il coinvolgimento delle organizzazioni professionali del settore, delle amministrazioni forestali dei paesi confinanti, degli organismi internazionali si è dimostrato estremamente utile per convogliare capacità operative nelle aree danneggiate.

Per assecondare questo processo e per limitare la sovradisponibilità di legname sul mercato, gli interventi ordinari di taglio nei boschi non danneggiati sono stati ufficialmente vietati. L'impiego di liberi professionisti ha rafforzato l'operatività della pubblica amministrazione. I cantieri forestali vanno, infatti, attentamente sorvegliati da tecnici a buon livello di qualificazione, onde ridurre i

danni da taglio ed esbosco; quando i danni non sono totali, è richiesta la preventiva marchiatura delle piante.

Nel caso dell'uragano Lothar l'urgenza di tali interventi è stata tale che, nei primi mesi del 2000, alcune decine di funzionari forestali belgi sono stati chiamati ad integrare l'attività svolta in questo campo dai tecnici dell'*Office National des Forêts* francese. Sempre in Francia è stata organizzato il trasferimento di imprese boschive dalla Germania, Finlandia, dall'Ungheria e dal Canada. Noto è stata data alle politiche di promozione della filiera, tramite il finanziamento di organismi responsabili della commercializzazione del legname, la creazione di un osservatorio di mercato del legno danneggiato (in Francia), la definizione di specifici contratti di acquisto, il coordinamento delle aste tra venditori pubblici e privati, la definizione di prezzi di riferimento, l'allungamento dei tempi di pagamento dei lotti pubblici, addirittura (in Svizzera) promuovendo l'impiego di legname nei programmi di cooperazione allo sviluppo.

L'esperienza di altri paesi nell'affrontare le emergenze relative all'uragano Lothar dovrebbe suggerire le linee organizzative di un intervento sugli effetti di un danno eccezionale al patrimonio forestale nel caso fenomeni analoghi si verificano in Italia. Il successo delle iniziative sembra molto legato alla capacità di direzione e coordinamento delle istituzioni forestali, funzioni altamente sviluppate in Francia e Svizzera (rispettivamente tramite un modello centralista e uno federale) e che in Italia non hanno trovato ancora un assetto adeguato e definitivo.

Alla luce di queste considerazioni, l'esperienza dell'uragano Lothar del dicembre 1999 potrebbe essere un'occasione per mettere a punto non solo tecniche di intervento dopo un grande disastro forestale, ma anche per riflettere sull'assetto delle istituzioni e per sviluppare una politica di valorizzazione economica di lungo periodo delle risorse boschive. Va, infatti, ricordato che in Italia le politiche prevalenti in campo forestale non sono state tanto indirizzate al consolidamento e valorizzazione del settore economico, quanto al mantenimento di occasioni temporanee di lavoro dequalificato in aree marginali, alla creazione di uno sbocco alternativo ai terreni agricoli utilizzati per produzioni eccedentarie, al finanziamento straordinario degli interventi anti-incendio. I tempi sono probabilmente maturi per un passaggio da una politica di tamponamento delle emergenze sociali a quella di valorizzazione delle potenzialità di sviluppo di lungo periodo delle risorse forestali della montagna italiana.

Siti WEB relativi alla montagna

Di seguito sono riportati alcuni siti web relativi alle problematiche della montagna. Si tratta di un elenco preliminare e quindi non esaustivo rispetto al quale sono auspiccate opportune integrazioni.

<http://www2.mtnforum.org/mtnforum/linkadd/linkadd.htm>

Sito che riporta diverso materiale relativo allo sviluppo sostenibile della montagna, con *links* sulle seguenti tematiche

[Community | Environment | Development | Education | Non-Government | Employment]

<http://www.uncem.it>

Il sito dell'UNCCEM

<http://www.montagna.org/>

Il sito web Italiano per il 2002 - l'Anno Internazionale delle Montagne

<http://geswibi.mediaweb.at/regionalp-neu/>

BOZZA della website REGIONALP infoNET.

<http://www.tesaf.unipd.it/sanvito/index.htm>

CENTRO STUDI PER L'AMBIENTE ALPINO

<http://www.tesaf.unipd.it/angelini/Default.htm>

Fondazione Giovanni Angelini - Centro studi sulla Montagna

<http://www.tesaf.unipd.it/angelini/conframe.htm>

RETE MONTAGNA-Alpnet

<http://www.politicheagricole.it/MiPA/banchedati>

SIM e SINA

<http://www.colafor.it>

Dichiarazione di Fonte Avellana; progetto AVE

<http://www.salonedellamontagna.com/>

Salone Internazionale della Montagna - Torino

<http://www.salonedellamontagna.com/>

[Http://www.corpoforestale.it/](http://www.corpoforestale.it/)

Corpo Forestale dello Stato

[Http://www.tqs.it/isafa/](http://www.tqs.it/isafa/)

Istituto Sperimentale Assestamento Forestale e Alpicoltura

[Http://www.dsa.unipr.it/~sisef](http://www.dsa.unipr.it/~sisef)

SISEF (Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale)

[Http://www.politicheagricole.it/](http://www.politicheagricole.it/)

Ministero per le Politiche Agricole

[Http://www.scn.minambiente.it](http://www.scn.minambiente.it)

Ministero dell'Ambiente

[Http://sinanet.anpa.it/](http://sinanet.anpa.it/)

ANPA - SINANET

[Http://www.istat.it/](http://www.istat.it/)

ISTAT

[Http://www.sunrise.it/csvdi/csvdi_it.html](http://www.sunrise.it/csvdi/csvdi_it.html)

Centro Sperimentale Valanghe e Difesa Idrogeologica

[Http://www.tesoro.it](http://www.tesoro.it)

Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.

Dipartimento Sviluppo e Coesione - Documentazione

Legenda abbreviazioni

AEA	Agenzia Europea per l'Ambiente
AIMA	Azienda per il controllo degli interventi sul mercato agricolo
AIPA	Autorità per l'Informati.3
ca nella Pubblica Amministrazione	
ANPA	Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente
APPA	Agenzia delle Province Autonome per la Protezione dell'Ambiente
ARPA	Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente
ASIA	Archivio Statistico delle Imprese Attive
CDSA	Alpine Catalogue of Data Sources
CERISDI	Centro Ricerche e Studi Direzionali
CFS	Corpo Forestale dello Stato
CM	Comunità Montana
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
CRUI	Conferenza dei Rettori delle Università Italiane
CTIM	Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna
CTN	Centro Tematico Nazionale
CTP	Centri Territoriali Permanenti per l'Istruzione e la Formazione in Età Adulta
DOCUP	Documento Unico di Programmazione
EIONET	European Environment Information and Observation Network
EMAS	Eco-Management And Audit Scheme
FAO	Food and Agricultural Organization
FEOGA	Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola
GAL	Gruppo Azione Locale
GFS	Gestione Forestale Sostenibile
ICIMOD	International Centre for Integrated Mountain Development
IGM	Istituto Geografico Militare
INEA	Istituto Nazionale di Economia Agraria
INRM	Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna
IPR	Istituzioni Principali di Riferimento
IREALP	Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicata alle Aree Alpine
IRSA	Istituti Sperimentali per la Ricerca Agricola
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MIPAF	Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
MPI	Ministero della Pubblica Istruzione
MUD	Modello Unico di Dichiarazione Ambientale - MUD
MURST	Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite

PF IPRA	Progetto Finalizzato "Incremento della Produttività delle Risorse Agricole"
PF RAISA	Progetto Finalizzato "Ricerche Avanzate per Innovazione nel Sistema Agricolo"
PFR	Punti Focali Regionali
PO	Programmi Operativi - Programmi Operativi regionali
POF	Piano di Offerta Formativa
POM	Programmi Operativi Multiregionali
SIAN	Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIRGS	Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato
SIM	Sistema Informativo per la Montagna
SINA	Sistema Nazionale Informativo e di Monitoraggio Ambientale
SIRA	System for Information on Alpine Research
SOIA	Sistema di Osservazione Internazionale delle Alpi
SSN	Sistema Statistico Nazionale
TBFRA 2000	Temperate and Boreal Forest Resources Assessment 2000
UNCHEM	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani