

ONOREVOLI DEPUTATI, ONOREVOLI SENATORI

La settima relazione sulla montagna viene presentata a pochi mesi dalla costituzione del presente Governo che ha posto tra le sue priorità una profonda ristrutturazione dell'apparato pubblico e che vedrà a regime sostanzialmente ridisegnati i rapporti tra centro e territorio, mediante la riorganizzazione di attività e competenze in chiave ampiamente decentrata.

La legge 97/94 - che costituisce la legge quadro di settore - all'art 24 prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze proponga ogni anno ai due rami del Parlamento una rendicontazione della politica della montagna attuata nel Paese che metta in luce come i diversi soggetti coinvolti (Stato, Regioni, Comunità Montane e operatori economici) abbiano dato attuazione ai compiti e alle opportunità che la legge offre loro.

La Relazione descrive innanzi tutto la politica finanziaria adottata dal Governo sia in sede di legge finanziaria 2001 (rifi naziamento del Fondo Nazionale Montagna per 110 miliardi di lire al quale vanno aggiunti i 50 miliardi dell'anno 1996, solo quest'anno resi disponibili), sia attraverso l'autorizzazione ad assumere limiti di impegno quindicennali recata dall'art. 34 della legge 144/99 (per un ammontare di 20 miliardi per il 2000 e 10 per il 2001 che saranno in grado di attivare mutui pari a circa 300 miliardi di lire). Si tratta di fondi destinati alle Comunità Montane per finanziare spese d'investimento coerenti con le finalità previste dai propri documenti programmatici (Piani pluriennali di sviluppo) che si vanno a sommare ai finanziamenti annuali assicurati dal Ministero dell'Interno ai medesimi Enti per far fronte alle spese di gestione.

Il riparto del Fondo Nazionale Montagna (che per il 2001, dopo il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni verrà immediatamente portato all'attenzione del CIPE) è stato oggetto di un particolare approfondimento da parte del CTIM (Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna, istituito con il compito di coordinare l'attuazione della legge 97/94) finalizzato ad una revisione dei criteri indicati nella legge, degli indicatori che erano stati individuati e dei relativi pesi che erano stati prescelti nei riparti annuali 1995-2000. Si è trovato un accordo con tutte le Regioni per apportare alcune lievi modifiche ai pesi degli indicatori da utilizzare nel riparto del Fondo 2001 e nello stesso tempo si è stabilito di continuare a lavorare senza escludere un cambiamento più sostanziale dei criteri e degli indicatori che vada nella direzione di tutelare maggiormente le cresciute esigenze di conservazione e sviluppo dei territori montani. L'esercizio dovrà concludersi con una modifica legislativa che riduca e semplifichi i criteri da adottare e contestualmente possa far riferimento ai nuovi dati territoriali che i censimenti 2000-2001 metteranno a disposizione nei prossimi anni. Del resto, a distanza di sette anni dalla promulgazione della legge 97/94, sembra matura una riflessione più vasta su tutta la legge che porti ad una revisione

mirata di quegli articoli individuati dal legislatore che stentano ancora a trovare applicazione e su cui il CTIM ha già lavorato in un recente passato.

Sul lato dei mutui è stato già attivato il 25% di tutte le risorse finanziarie, consentendo in tal modo a tutte le Comunità Montane di dotarsi dei necessari documenti programmatici (piani di sviluppo). I restanti fondi saranno erogati nel prossimo esercizio dopo che i progetti presentati alle Regioni e al CTIM saranno stati valutati. Quest'ultimo strumento finanziario ha rappresentato un volano per lo sviluppo delle capacità progettuali delle Comunità Montane che si sono dovute attrezzare per sostenere la concorrenza di progetti presentati da altre Comunità e per affrontare la valutazione di specifici nuclei.

D'altro canto le Comunità Montane stanno acquisendo negli anni sempre maggiori competenze programmatiche che le Regioni e le Province (specialmente al Nord) tendono a delegare: funzioni relative ai settori dell'agricoltura, della forestazione e della difesa del suolo e a volte anche di protezione civile. In questo modo la Comunità Montana, se opportunamente supportata dagli altri Enti locali, potrebbe effettivamente rappresentare il soggetto in grado di controllare il territorio e svolgere quelle funzioni di "sentinella" che la Regione o le Autorità di bacino stentano a svolgere dovendo governare un territorio troppo esteso.

Le Regioni, a loro volta, svolgono la parte sia nel recepire con specifiche leggi le direttive che derivano loro dalla legge quadro 97/96, sia nell'esercitare le vaste competenze di settore che comprendono, come già detto, agricoltura, forestazione e difesa del suolo, ma che spaziano anche dalla cultura alla sanità e ai trasporti, servizi essenziali per le mal collegate zone di montagna. Fondamentale è il loro ruolo di supporto alle Comunità Montane a cui ripartiscono fondi, valutano progetti (destinati allo sviluppo compatibile del territorio) e a cui delegano funzioni molto consistenti.

Tutte le Regioni, come si vede nel testo della relazione, si sono poste il problema di un efficiente coordinamento della politica della montagna sul proprio territorio ma solo alcune hanno previsto specifici Assessorati per la montagna; nella maggior parte dei casi le competenze si condividono tra più Assessorati (Enti locali, Programmazione e Agricoltura in particolare).

Inoltre le Regioni svolgono la funzione essenziale di programmare e distribuire i fondi comunitari che in parte non irrilevante (Leader, Interreg, Piani di sviluppo rurale, obiettivo 1, obiettivo 2) interessano le zone montane.

Da ultimo va fatta una riflessione sugli operatori economici finali che di fatto tutelano il territorio e mantengono un presidio costante nei campi,

utilizzando a fini produttivi agro-silvo-pastorale i terreni. Sempre più frequentemente però, nonostante gli incentivi che soprattutto a livello comunitario vengono dati all'agricoltura, molte piccole aziende agricole e zootecniche in montagna chiudono abbandonando i terreni incolti. Bisogna riflettere a livello comunitario nazionale e regionale, che per evitare lo spopolamento dei territori montani, sempre meno appetibili economicamente, bisogna prevedere incentivi che privilegino produzioni di qualità a scapito della quantità che mal si addice a territori impervi.

Nel contempo è necessario prevedere una remunerazione per chi svolge servizi ecologici, consistenti in lavori finalizzati unicamente alla manutenzione dell'ambiente e del territorio, del tutto scollegati da ogni finalità produttiva.

In un recente passato questi servizi venivano offerti "gratuitamente" in quanto costituivano prodotti intermedi di una produzione agricola e zoologica di montagna. Attualmente, in una fase di fisiologico abbandono delle terre montane marginali da parte del mercato, tali servizi che assicurano al territorio e alla popolazione montana maggiore sicurezza idrogeologica, maggiore prevenzione dagli incendi e migliore fruibilità turistico-ricreativa vanno compensati monetariamente dalla collettività.

Coerentemente andrebbe fatta una riflessione sulla montanità che, se da un lato sicuramente non si può restringere a semplici indici orografici ma deve tener conto di caratteristiche di clima e di fattori socio-economici, dall'altro deve evitare un allargamento a macchia d'olio dei territori delimitati dalle Comunità Montane. Gli incentivi in settori in difficoltà più sono mirati più possono risultare efficaci.

Sulla politica della montagna non si parte certo da zero, ma di fronte a questo nuovo Parlamento si pongono molte riflessioni da fare e molti provvedimenti da prendere che non si possono limitare ad assicurare una continuità finanziaria al settore.

Un primo momento di riflessione saranno i prossimi Stati generali della Montagna che si terranno a Torino tra il 27 e il 29 Settembre 2001. Si tratta di un incontro nazionale (fra i politici, programmatori e operatori economici che lavorano nel settore) che ha lo scopo di delineare la posizione dell'Italia in vista dell'anno internazionale delle montagne organizzato in sede ONU dalla FAO e che vedrà il suo momento conclusivo a Quito nel Settembre del 2002.

La Relazione illustra nei primi due capitoli lo stato di attuazione della legge 97/94 da parte delle Amministrazioni centrali e regionali e ricostruisce il quadro finanziario delle risorse destinate a vario titolo alle Comunità Montane.

Per la prima volta quasi tutte le Regioni hanno inviato documentazione e quindi si può offrire un quadro pressoché generale della loro attività nella politica della montagna.

Il terzo ed il quarto capitolo sono dedicati agli aspetti internazionali ed illustrano la riforma dei Fondi Strutturali e le implicazioni per le aree di montagna in Italia; un paragrafo è dedicato rispettivamente alle iniziative comunitarie INTERREG e LEADER che hanno rilevanti ricadute in montagna. Viene inoltre presentata la Carta mondiale delle popolazioni in montagna che dovrà essere oggetto di valutazione nella Conferenza di Quito nel 2002 che concluderà l'anno internazionale delle montagne.

Il quinto capitolo illustra il progetto Appennino Parco d'Europa ed il Progetto Foresta Appenninica entrambi finanziati dal CIPE inerenti le montagne dell'Appennino.

Gli ultimi due capitoli sono dedicati alla formazione, alla ricerca e all'informazione inerente la montagna.

Parte 1

Gli interventi di sviluppo della montagna

PAGINA BIANCA

CAP. I Le politiche ed i finanziamenti delle Amministrazioni regionali e locali

1 Un quadro sintetico degli interventi regionali in materia di montagna

1.1.1 Introduzione

Allo scopo di fornire un quadro delle azioni effettuate dalle singole Regioni nell'ambito del territorio montano, il Comitato tecnico interministeriale per la Montagna (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'utilizzazione del Fondo regionale per la montagna;
- attuazione mutui a favore delle Comunità Montane ai sensi del D.M. 28 gennaio 2000;
- 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;
- lo sviluppo turistico;
- la diffusione della cultura in montagna;
- interventi finanziati con fondi comunitari.

In occasione della stesura della presente Relazione vi è stata una significativa partecipazione da parte delle Regioni: sono pervenuti contributi da tutte le Regioni ed eccezione della Sardegna e del Veneto. Il livello dei contributi regionali è notevolmente migliorato rispetto a quello degli anni precedenti, e,

quindi, per la prima volta si può offrire un quadro pressoché generale dell'attività delle Regioni nella politica della Montagna.

Dall'analisi dei Documenti disponibili emergono alcuni interessanti spunti di riflessione che mettono in evidenza l'impegno delle 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.

Tutte le Regioni hanno ridefinito le Comunità Montane ai sensi della legge 142/90. Fanno eccezione il Lazio che - alla fine del I semestre 2001 non aveva ancora istituito tutte le Comunità Montane - ed il Molise che ancora non ha ottemperato a questo obbligo di legge.

Passando allo stato di applicazione della legge n. 97/94, tutte le regioni hanno provveduto ad adeguare la propria normativa, sia dotandosi di un'apposita norma, sia con provvedimenti specifici per le diverse materie.

Quasi tutte le Regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Molise, hanno 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.

L'agricoltura, la silvicoltura e le sistemazioni idraulico-forestali sono settori "tradizionali" di attività nei quali le Regioni sono impegnate sia sotto il profilo normativo sia per le risorse attivate. Quote notevoli dei finanziamenti hanno origine comunitaria ed a questi si vanno ad aggiungere i contributi statali e quelli propri delle Regioni. Il Piemonte, in particolare, è stato oggetto di catastrofici eventi alluvionali che hanno interessato il territorio regionale provocando ingenti danni nelle zone montane, nonostante che molte delle opere presenti sul reticolo idrografico siano state progettate e realizzate con professionalità e capacità tecnica ma, probabilmente, senza considerare la prevedibilità del rischio idrogeologico cresciuta in seguito ai cambiamenti climatici ed all'azione dell'uomo.

Sono stati previsti interventi per il mantenimento del patrimonio boschivo e 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 agli interventi diretti al mantenimento dei servizi va segnalato in particolare il potenziamento del SIM (Sistema Informativo della Montagna) che capillarmente è in grado di offrire servizi (Sanità, Catasto, certificati, ecc.) a livello di singola Comunità Montana.

In molte Regioni sono previsti interventi per lo sviluppo turistico soprattutto potenziando i punti di informazione turistica in luoghi strategici e coerentemente attivando interventi per la diffusione della cultura in montagna (informatica, lingua straniera, cinematografia, ecc) e la valorizzazione delle tradizioni locali.

Le Regioni hanno cercato di riepilogare i fondi spesi dalla Comunità Montane a valere sui fondi nazionali e regionali confluiti nel Fondo regionale per la montagna: l'esercizio, che prende in considerazione il quinquennio 1995-99, è in fase di prima elaborazione e fornirà dati più dettagliati nella prossima Relazione. Dai primi dati – non generalizzabili a livello interregionale – si può evincere che interventi notevoli sono stati rivolti soprattutto alla conservazione del patrimonio monumentale, storico ed archeologico, ma cifre rilevanti sono state destinate anche alla difesa idrogeologica e dell'ambiente.

Tutte le Regioni, inoltre, sono state coinvolte dall'articolo 34 della legge 144/99 e dal successivo decreto del Ministro del Tesoro 28 gennaio 2000. Si tratta di mutui attivati da parte della Cassa Depositi e Prestiti che servono a finanziare interventi delle Comunità Montane. Le Regioni si sono dotate, nella quasi totalità, di uno specifico nucleo per la valutazione dei progetti elaborando nel contempo criteri di valutazione differenziati. La maggior parte delle Regioni hanno suddiviso il plafond finanziario a loro disposizione tra tutte le Comunità Montane secondo indicatori correlati alla popolazione ed alla superficie. Alcune delle Regioni, invece, tra cui la Lombardia, hanno stabilito dei criteri di accettazione delle domande e – in coerenza con quanto stabilito dal CTIM per i fondi di propria competenza – hanno programmato di elaborare una graduatoria unica dei progetti a livello regionale.

I risultati di questa valutazione saranno pubblicati nella prossima Relazione.

Di seguito sono riportate le singole Relazioni regionali. Per agevolarne la lettura si è ritenuto opportuno rielaborare i contenuti inviati dalle strutture regionali ed adottare una sequenza omogenea dei paragrafi cercando, per quanto possibile, di ordinare i documenti pervenuti secondo lo schema di cui si è fatto cenno.

1.1.2 Regione Abruzzo

Assetto istituzionale delle competenze

La struttura regionale competente in materia è la Direzione Riforme Istituzionali - Enti Locali - Controlli attraverso il Servizio Sistemi Locali e Programmazione dello Sviluppo Montano.

E' stata inoltre ricostituita la Consulta Regionale per la montagna, organo della Giunta e del Consiglio Regionale con poteri consultivi in merito alla definizione ed al coordinamento della politica regionale per la montagna.

Quadro legislativo e attuazione della legge 97/94

La Regione, con legge regionale 18 maggio 2000 n. 95, ha recepito le norme contenute nella Legge 97/94; nel corso del corrente esercizio finanziario, una prima applicazione della citata legge, vedrà attuazione, in particolare, per quanto riguarda il Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali.

Le scelte essenziali operate individuano nei comuni montani, nelle province, nelle comunità montane, nella Giunta e nel Consiglio Regionale i soggetti attuatori della normativa sopracitata.

La L.R. 95/2000 prevede, inoltre, che gli strumenti di programmazione - indispensabili per attivare forme concrete di attuazione delle azioni previste nella legge regionale - siano il Piano di Sviluppo socio - economico e il Programma Operativo Annuale.

E', tuttavia, in fase di elaborazione, l'adeguamento della legislazione regionale alle disposizioni di cui al Testo Unico 267/2000 nonché talune modifiche alla L.R. 95/2000, resesi necessarie per snellire procedure troppo complesse.

Assume, infine, particolare importanza, in questo contesto legislativo, il programma di riordino territoriale previsto nella L.R. n. 11/99 in attuazione del D. L.vo n. 112/98, che vedrà la sua definizione nel corrente anno 2001.

Risorse finanziarie destinate ai territori montani

Il Fondo regionale per la montagna è alimentato con risorse di varia provenienza (statali, regionali e comunitarie) ed è ripartito tra le Comunità Montane sulla base di criteri che attengono alla superficie montana, alla