

CAP. 2 – Le politiche e i finanziamenti delle amministrazioni centrali dello Stato

2.1 LE RISORSE FINANZIARIE ORDINARIE EROGATE DAL MINISTERO DELL'INTERNO

Il sistema dei trasferimenti erariali alle Comunità montane per l'anno 2001 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, sono state ulteriormente rinviate al 1° gennaio 2002 dall'articolo 53, comma 9, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (collegato alla Legge finanziaria del 2001).

E' stato previsto che i trasferimenti erariali per l'anno 2001 di ogni singolo ente locale sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 30, comma 9, della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, ed alle successive disposizioni in materia. L'incremento delle risorse, derivante dall'applicazione del tasso programmato di inflazione per l'anno 2001 alla base di calcolo definita dall'articolo 49, comma 6, della Legge 27 dicembre 1997, n. 449, è distribuito secondo i criteri e le finalità di cui all'articolo 31, comma 11, della Legge 23 dicembre 1998, n. 488.

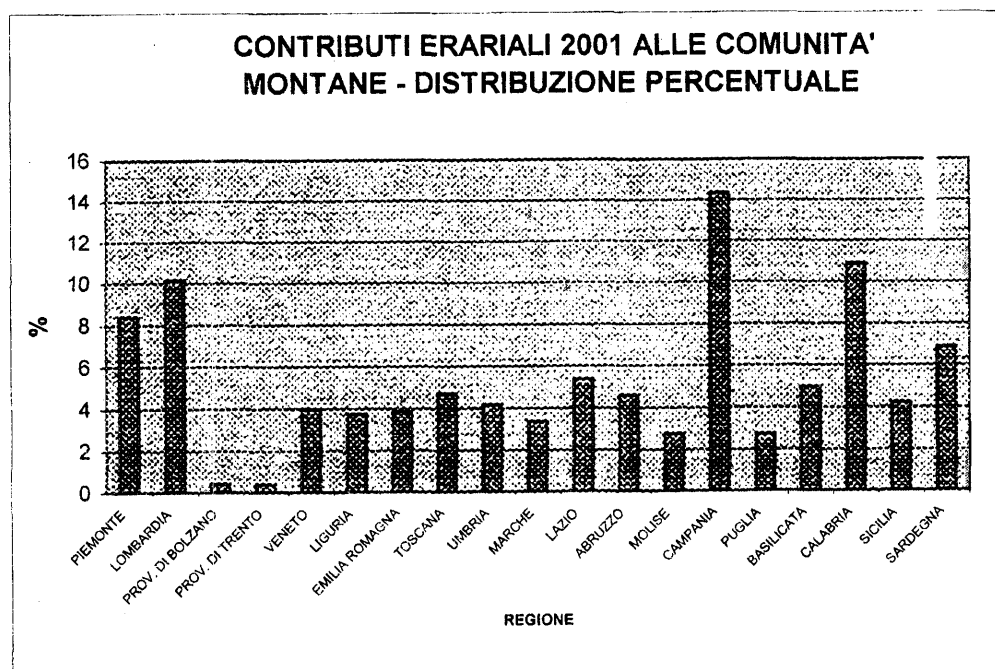
Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, il sistema dei trasferimenti erariali per l'anno 2001 prevede la conferma delle risorse erariali complessive attualmente in godimento di detti enti, con l'incremento al tasso programmato di inflazione (pari all'1,7 per cento) delle risorse del 2000 per l'importo corrispondente a 4,5 miliardi di lire.

Inoltre sono stati attribuiti alle Comunità montane - ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della citata Legge n. 388 del 2000 - 30 miliardi di lire, erogati prioritariamente alle Comunità montane per le quali sono intervenute nel 1999 variazioni in aumento del numero dei Comuni membri con territorio montano, in misura pari a 20.000 lire per ciascun nuovo residente nel territorio montano della Comunità. I restanti contributi sono stati attribuiti in proporzione alla popolazione nei territori montani.

Nelle tabelle e grafici che seguono sono riportati i contributi spettanti alle Comunità montane per l'anno 2001.

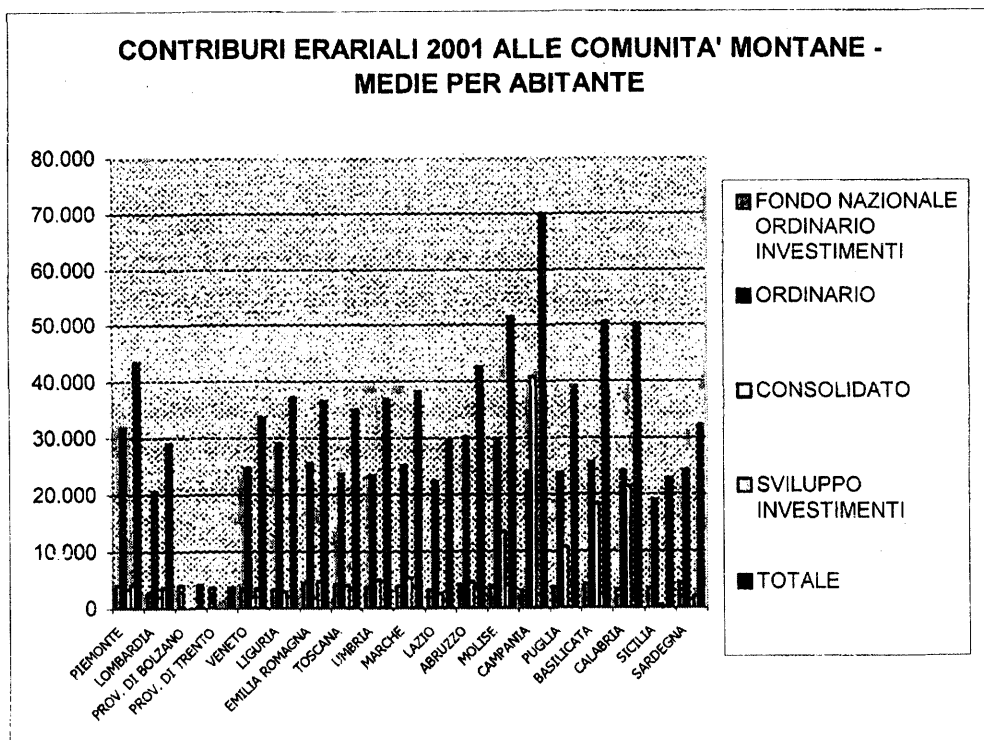
Tab. 2.1 - Contributi erariali Comunità montane anno 2001 - Valori assoluti

Regione	Fondo ordin. Naz. Investimenti	Ordinario	Consolidato	Sviluppo investimenti	Totale
PIEMONTE	2.682.887.800	20.930.228.772	2.207.029.814	2.734.781.162	28.54.927.548
LOMBARDIA	3.334.526.800	24.547.663.969	2.438.393.564	4.332.108.670	34.52.693.003
P. A. BOLZANO	1.497.683.700	-	-	-	1.97.683.700
P. A. TRENTO	1.356.696.600	-	-	-	1.56.696.600
VENETO	1.400.575.200	9.952.858.968	825.470.114	1.375.410.287	13.54.314.569
LIGURIA	1.119.007.000	9.900.121.590	1.008.070.122	687.504.568	12.14.703.280
EMILIA R.	1.610.202.300	9.103.245.414	628.971.117	1.703.310.154	13.45.728.985
TOSCANA	1.921.653.200	10.806.369.706	1.791.808.201	1.513.063.678	16.32.894.785
UMBRIA	1.429.499.000	8.987.840.659	1.905.652.821	1.848.636.202	14.71.628.682
MARCHE	1.180.162.800	7.522.279.377	1.600.119.057	1.131.456.643	11.34.017.877
LAZIO	1.957.993.100	13.933.802.941	1.618.172.588	825.962.492	18.35.931.121
ABRUZZO	1.534.283.200	11.100.960.058	1.697.698.935	1.321.996.654	15.54.938.847
MOLISE	724.840.700	5.501.839.703	2.478.741.006	748.480.074	9.53.901.483
CAMPANIA	2.126.383.900	16.653.857.293	28.400.966.820	1.642.827.066	48.24.035.079
PUGLIA	859.401.200	5.640.763.179	2.545.389.175	303.580.745	9.49.134.299
BASILICATA	1.396.334.800	8.563.909.155	6.100.848.778	830.842.930	16.91.935.663
CALABRIA	2.456.216.100	17.894.008.293	15.857.455.656	947.552.550	37.55.232.599
SICILIA	2.207.785.900	12.021.928.660	253.763.994	-	14.33.478.554
SARDEGNA	3.296.866.700	17.544.083.658	1.086.355.173	1.470.450.014	23.97.755.545
TOTALE	34.093.000.000	210.605.761.395	72.444.906.935	23.417.963.889	340.51.632.219



Tab. 2.2 - Contributi erariali Comunità montane anno 2001 - Distribuzione percentuale

Regione	Fondo nazionale ordinario investimenti	Ordinario	Consolidato	Sviluppo investimenti	Totale
PIEMONTE	7,87	9,94	3,05	11,68	8,38
LOMBARDIA	9,78	11,66	3,37	18,50	10,18
P.A. BOLZANO	4,39	0,00	0,00	0,00	0,44
P.A. TRENTO	3,98	0,00	0,00	0,00	0,40
VENETO	4,11	4,73	1,14	5,87	3,98
LIGURIA	3,28	4,70	1,39	2,94	3,73
EMILIA ROMAGNA	4,72	4,32	0,87	7,27	3,83
TOSCANA	5,64	5,13	2,47	6,46	4,71
UMBRIA	4,19	4,27	2,63	7,89	4,16
MARCHE	3,46	3,57	2,21	4,83	3,36
LAZIO	5,74	6,62	2,23	3,53	5,38
ABRUZZO	4,50	5,27	2,34	5,65	4,60
MOLISE	2,13	2,61	3,42	3,20	2,78
CAMPANIA	6,24	7,91	39,20	7,02	14,34
PUGLIA	2,52	2,68	3,51	1,30	2,75
BASILICATA	4,10	4,07	8,42	3,55	4,96
CALABRIA	7,20	8,50	21,89	4,05	10,91
SICILIA	6,48	5,71	0,35	0,00	4,25
SARDEGNA	9,67	8,33	1,50	6,28	6,87
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00



Tab. 2.3 - Contributi erariali Comunità montane anno 2001 - Media per abitante

Regione	Fondo nazionale ordinario investimenti	Ordinario	Consolidato	Sviluppo investimenti	Totale
PIEMONTE	4.075	31.792	3.352	4.154	43.374
LOMBARDIA	2.787	20.517	2.038	3.621	28.962
PA. BOLZANO	4.100	0	0	0	4.100
PA. TRENTO	3.679	0	0	0	3.679
VENETO	3.474	24.689	2.048	3.412	33.623
LIGURIA	3.276	28.987	2.952	2.013	37.228
EMILIA ROMAGNA	4.503	25.456	1.759	4.763	36.480
TOSCANA	4.193	23.579	3.910	3.301	34.982
UMBRIA	3.710	23.325	4.946	4.798	36.779
MARCHE	3.938	25.099	5.339	3.775	38.151
LAZIO	3.146	22.390	2.600	1.327	29.464
ABRUZZO	4.173	30.193	4.617	3.596	42.579
MOLISE	3.948	29.969	13.502	4.077	51.496
CAMPANIA	3.055	23.925	40.801	2.360	70.141
PUGLIA	3.607	23.673	10.682	1.274	39.237
BASILICATA	4.173	25.594	18.233	2.483	50.484
CALABRIA	3.318	24.174	21.422	1.280	50.194
SICILIA	3.470	18.895	399	0	22.764
SARDEGNA	4.556	24.245	1.501	2.032	32.335
TOTALE	3.636	22.459	7.726	2.497	36.318

Sono escluse le spettanze delle Comunità montane delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, ad eccezione per quest'ultima del Fondo nazionale ordinario degli investimenti per il quale è erogato alle Province autonome di Trento e Bolzano, alle quali questo Ministero non eroga più i trasferimenti erariali in attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta di cui al decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 e del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9.

L'insieme di questi Fondi costituisce la dotazione ordinaria a favore delle Comunità montane già esistente anteriormente all'entrata in vigore della Legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Il Fondo nazionale ordinario degli investimenti per l'anno 2001 destinato alle Province, ai comuni ed alle Comunità montane è stato previsto nella tabella C della Legge finanziaria 2001 in complessive lire 250 miliardi (di cui 34,093 miliardi alle Comunità montane).

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

Tab.2.4 - Fondo nazionale ordinario degli investimenti la cui quantificazione annua è demandata alla Legge finanziaria

Regione	Popolazione	Superficie	Fondo popolaz.	Fondo superficie	Totale
PIEMONTE	658.339	1.309.933	1.196.772.800	1.486.115.000	2.682.887.800
LOMBARDIA	1.196.478	1.022.029	2.175.038.000	1.159.488.800	3.334.526.800
P.A. BOLZANO	365.313	734.769	664.090.500	833.593.200	1.497.683.700
P.A. TRENTO	368.808	604.896	670.443.900	686.252.700	1.356.696.600
VENETO	403.131	588.575	732.838.600	667.736.600	1.400.575.200
LIGURIA	341.540	439.078	620.874.300	498.132.700	1.119.007.000
EMILIA R.	357.612	846.288	650.091.100	960.111.200	1.610.202.300
TOSCANA	458.313	959.457	833.152.100	1.088.501.100	1.921.653.200
UMBRIA	385.324	642.603	700.467.800	729.031.200	1.429.499.000
MARCHE	299.702	560.023	544.818.400	635.344.400	1.180.162.800
LAZIO	622.327	728.680	1.131.307.800	826.685.300	1.957.993.100
ABRUZZO	367.668	763.256	668.371.600	865.911.600	1.534.283.200
MOLISE	183.585	344.741	333.733.100	391.107.600	724.840.700
CAMPANIA	696.087	758.918	1.265.393.700	860.990.200	2.126.383.900
PUGLIA	238.277	375.713	433.155.900	426.245.300	859.401.200
BASILICATA	334.604	694.642	608.265.600	788.069.200	1.396.334.800
CALABRIA	740.232	978.912	1.345.643.400	1.110.572.700	2.456.216.100
SICILIA	636.248	926.553	1.156.614.500	1.051.171.400	2.207.785.900
SARDEGNA	723.610	1.746.536	1.315.426.900	1.981.439.800	3.296.866.700
TOTALE	9.377.198	15.025.602	17.046.500.000	17.046.500.000	34.093.000.000

2.2 L'APPLICAZIONE DELLA L. 97/94

2.2.1 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 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha previsto per gli anni 2001-2003 gli stanziamenti riportati nella tabella seguente a cui vanno aggiunte le quote del Fondo nazionale montagna 1996 che non erano state erogate per limitazioni nell'accensione dei mutui pari a 50 miliardi per il 2001 (per completezza espositiva si riporta anche la quota riferita all'anno 2000)

Tab. 2.5 - Fondo nazionale per la montagna Artt. 2 e 25 della legge 97/94 (miliardi di lire)

2000	2001	2002	2003
100 ⁽¹⁾	110 ⁽²⁾	95	190

(1) A cui vanno aggiunti 103 miliardi come quota non erogata ex Fondo montagna '96

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

Fondo Nazionale per la Montagna anno 2000

Il CIPE, con delibera dell'8 marzo 2001³, ha approvato i criteri e il piano di riparto - ai sensi dell'art. 2 della legge 97/94 - tra le Regioni e le Province autonome del Fondo Nazionale per la Montagna 2000 e dei residui 1996 per l'importo complessivo di 203 miliardi di lire.

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

Tab. 2.6 *Ripartizione Fondo Nazionale per la Montagna Anno 2000 e residui Anno 1996*

	FONDO 2000		EX FONDO 1996		TOTALE E = B + D
	Col. A	Col. B	Col. C	Col. D	
REGIONE	Quota di riparto	Assegnazione (*)	Quota di riparto %	Assegnazione (**)	
PIEMONTE	6,89	7.094.455.128	13,46	13.460.000.000	20.554.455.128
VALLE D'AOSTA	1,15	1.184.535.019	--	--	1.184.535.019
LOMBARDIA	6,85	7.051.620.489	7,47	7.470.000.000	14.521.620.489
P.A. BOLZANO	4,73	4.875.698.478	--	--	4.875.698.478
P.A. TRENTO	3,56	3.664.748.259	--	--	3.664.748.259
VENETO	2,97	3.058.447.463	4,05	4.050.000.000	7.108.447.463
FRIULI V. GIULIA	1,70	1.749.688.296	--	--	1.749.688.296
LIGURIA	2,56	2.638.907.313	4,51	4.510.000.000	7.148.907.313
EMILIA ROMAGNA	4,40	4.528.723.578	4,99	4.990.000.000	9.518.723.578
TOSCANA	4,52	4.656.826.041	7,17	7.170.000.000	11.826.826.041
UMBRIA	3,68	3.790.852.811	3,18	3.180.000.000	6.970.852.811
MARCHE	3,21	3.307.044.913	5,50	5.500.000.000	8.807.044.913
LAZIO	5,92	6.098.566.660	4,40	4.400.000.000	10.498.566.660
ABRUZZO	5,57	5.733.708.543	9,50	9.500.000.000	15.233.708.543
MOLISE	1,99	2.050.772.181	3,98	3.980.000.000	6.030.772.181
CAMPANIA	8,83	9.097.393.022	8,69	8.690.000.000	17.787.393.022
PUGLIA	4,34	4.472.393.584	3,99	3.990.000.000	8.462.393.584
BASILICATA	4,55	4.683.935.692	7,51	7.510.000.000	12.193.935.692
CALABRIA	7,99	8.233.571.550	11,60	11.600.000.000	19.833.571.550
SICILIA	6,32	6.511.019.418	--	--	6.511.019.418
SARDEGNA	8,27	8.517.091.562	--	--	8.517.091.562
ITALIA	100,00	103.000.000.000	100,00	100.000.000.000	203.000.000.000***

(*) risorse comprensive di lire 3 miliardi ex lege 85/1995.

(**) risorse ex Fondo montagna 1996 attribuite esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario.

(***) controvalore in euro 104.840.750,52

³ Pubblicata nella G.U. - serie generale n. 114 del 18 maggio 2001

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

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

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.

Fondo nazionale per la Montagna anno 2001

In data 21 giugno 2001 il Comitato Tecnico per la Montagna ha approvato i criteri di riparto del Fondo nazionale per la montagna 2001, confermando gli stessi criteri utilizzati negli anni precedenti, ma prevedendo alcune modifiche nei pesi degli indicatori.

Il fondo montagna 2001, così come ridefinito dalla finanziaria, è pari a 110 miliardi di lire. Sempre nel 2001 saranno ripartiti altri 50 miliardi di lire – quota parte del fondo montagna 1996 – che, benchè oggetto di delibera di riparto già nel 1996 trova copertura finanziaria solo nel bilancio del corrente anno.

Nel corso dell'elaborazione del riparto del Fondo montagna 2000, che, come prevede la legge, prima di essere approvato dal CIPE deve avere il parere positivo da parte della Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza nell'esprimere un parere positivo sul riparto dell'anno invitò il CIPE, e per sua vece implicitamente il CTIM, a verificare la bontà degli indicatori e dei pesi prescelti nel 2000 e negli anni precedenti con lo scopo di apportare eventualmente modifiche in sede di elaborazione del riparto 2001.

In ottemperanza a ciò il CTIM ha costituito uno specifico gruppo di lavoro con un rappresentante del Ministero del Tesoro, dell'ISTAT, dell'UNCEM, del Ministero delle Politiche Agricole, del Ministero dell'Ambiente e delle Regioni con lo scopo di dare una risposta alle richieste della Conferenza.

Il gruppo ha valutato che a distanza di sei anni dall'istituzione del Fondo nazionale montagna era opportuno fare una rivisitazione critica dei criteri indicati nella legge, degli indicatori che erano stati scelti e dei pesi che erano stati prescelti per i singoli indicatori.

Si sono individuati due momenti e modi differenti in cui si poteva dar risposta a queste esigenze di cambiamento.

L'ISTAT ha fortemente sollecitato la scelta di subordinare la revisione sostanziale degli indicatori da adottare, alla disponibilità dei dati derivati dai censimenti 2000-2001. Pur essendo variato il contesto applicativo della legge, la fonte principale attualmente nel futuro utilizzata, rimarrà quella delle rilevazioni censuarie, l'unica in grado di offrire dati acquisiti omogeneamente ed esaustivamente sul territorio nazionale, utilizzabili negli anni per analisi statistiche di un universo così variegato e territorialmente dinamico quale quello delle Comunità Montane.

Solo al momento dell'elaborazione del riparto del Fondo nazionale 2003 o 2004 - nell'ipotesi che il Fondo permanga - saranno disponibili i dati del nuovo censimento 2001.

Ciò permetterà di aggiornare i dati censuali utilizzati nel riparto del Fondo attualmente datati 1991 e con l'occasione andrebbero rivisti sia i criteri individuati dalla legge sia coerentemente gli indicatori che danno valore ai nuovi criteri. E quindi rimandato di due o tre anni l'appuntamento per una sostanziale rivisitazione dei criteri, degli indicatori e dei pesi relativi.

Per poter applicare i nuovi dati disponibili ai nuovi criteri è necessario individuare lo strumento necessario per rivedere i criteri. Lo strumento non può che essere quello di una modifica legislativa dell'art. 2 della legge 97/94 che nel contempo modifichi, semplifichi e riduca i criteri che devono essere prescelti nel riparto del Fondo Montagna. In sintesi l'attuale gruppo di lavoro dovrà essere in grado di individuare pochi criteri significativi (ad es. tre) - di facile conversione in indicatori statistici - capaci di essere coerenti con gli obiettivi generali della legge elencati nell'art 1 della legge 97/94.

Il secondo momento oggetto di valutazione del gruppo di lavoro è stato quello di verificare che alcuni indicatori e i loro pesi che si ritrovano nel Fondo

Montagna 2000 e precedenti non sembrano più essere rispondenti alle finalità di sviluppo sostenibile che la legge 97/94 vuole perseguire.

Le riflessioni si sono concentrate sia sull'indicatore dimensionale superficie montana-popolazione montana sia sugli indicatori correttivi aree protette e trasferimenti.

Ferma restando valida la valutazione dell'indicatore dimensionale si è messa in discussione la presunta neutralità del peso relativo destinato alla popolazione a alla superficie montana pari nei riparti precedenti al 50% per entrambi. Nel constatare che per tutelare la montagna è necessario che vi sia una popolazione che la tuteli si è convenuto che una montagna spopolata meriti maggior protezione: si propone quindi coerentemente a ciò che nel riparto 2001 il peso della superficie sia pari al 60% a scapito di quello della popolazione che si propone di ridurre al 40%,

L'indicatore aree protette era stato individuato sei anni fa come indicatore da premiare sia perché andavano incentivate le Regioni ad ampliare le aree protette localizzate nel loro territorio, sia perché si tendeva ad identificare sostanzialmente l'area protetta come vincolo allo sviluppo che in qualche modo andava compensato economicamente. A distanza di sei anni il processo di ampliamento delle aree protette in termini puramente quantitativi si può considerare nelle sue grandi linee avviato quasi alla conclusione; nello stesso tempo essendosi sviluppata con la legge 394/1991 una nuova politica di tutela ambientale non più unicamente conservativa ma indirizzata allo sviluppo sostenibile, ed essendosi nel frattempo consolidata una nuova cultura turistica tendente a valorizzare il fattore ambiente, l'identificazione area protetta = vincolo allo sviluppo, sembra attualmente non più accettabile. Coerentemente a ciò, in attesa di individuare indicatori che rispondano effettivamente allo sviluppo sostenibile della montagna, si propone di ridurre il peso correttivo dell'indicatore aree protette nel riparto 2001 dal 20 al 10%.

L'indicatore trasferimenti, da quando il Fondo per legge - da due anni a questa parte è stato ampliato alle Regioni e Province a statuto speciale, è risultato non costituire più un utile indicatore perché tutte le nuove amministrazioni entrate nel riparto godono di un differente sistema di alimentazione delle entrate rispetto alle Regioni a statuto ordinario, e in particolare alcune di esse hanno compensato con entrate proprie quei trasferimenti ordinari che il Ministero dell'Interno fornisce annualmente alle Comunità montane (che costituiscono l'indicatore trasferimenti utilizzato nel riparto del Fondo): coerentemente a ciò si propone di ridurre il peso dell'indicatore correttivo trasferimenti dal 4 all'1% a partire dal Fondo 2001 sterilizzando nel contempo l'indicatore per le Regioni e le province a statuto speciale.

La riduzione dei pesi delle aree protette e dei trasferimenti pari a 13 punti percentuali sono stati portati percentualmente in aggiunta agli altri indicatori correttivi presenti nell'elaborazione del riparto del Fondo.

2.2.2 La gestione del patrimonio forestale

Nelle precedenti relazioni è stato evidenziato il ruolo delle Istituzioni centrali nelle attività di indirizzo ed organizzazione del sistema forestale attraverso iniziative sul piano normativo e interventi operativi nel campo della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e dei servizi telematici ad essa connessa.

Il periodo coperto dalla presente Relazione è stato caratterizzato prevalentemente dall'introduzione di innovazioni sul piano normativo; in particolare i provvedimenti più significativi riguardanti il settore forestale sono i seguenti:

- la Legge n. 353/2000, nuova Legge-quadro in materia di incendi boschivi;
- il Decreto legislativo n.227 del 18 maggio 2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale che viene analizzato, unitamente al Decreto relativo al settore agricolo, nel cap. 2.4 della presente Relazione.

La nuova Legge-quadro individua nel Ministero delle Politiche agricole e forestale, nel Ministero dell'Ambiente e nelle Regioni i soggetti istituzionali di riferimento per l'attuazione coordinata delle diverse disposizioni introdotte al fine di garantire la maggiore efficacia degli interventi pubblici, l'equilibrato sviluppo economico e sociale, soprattutto nelle zone montane, e l'utilizzo delle risorse naturali in maniera sostenibile

Le disposizioni della nuova Legge-quadro intervengono, in particolare, in materia di:

- Definizione di bosco e di arboricoltura da legno,
- Programmazione forestale,
- Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo,
- Forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco,
- Disciplina, promozione ed esercizio delle attività selvicolturali,
- Materiale forestale di moltiplicazione,
- Ricerca, formazione e informazione,
- Strutture statali per la conservazione della biodiversità forestale,
- Certificazione delle attività forestali ecocompatibili.

E' auspicabile che alcune delle nuove disposizioni introdotte dalla Legge-quadro del settore forestale possano favorire l'attuazione di alcune

specifiche disposizioni della legge sulla montagna riferite al riordino della proprietà e alle forme di gestione del patrimonio forestale.

La nuova Legge-quadro in materia di incendi boschivi aggiorna la normativa di riferimento per ciò che riguarda gli aspetti programmatici, organizzativi, formativi, informativi, amministrativi e sanzionatori nel campo della previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi nei boschi. Tra le novità di rilievo introdotte dalla Legge-quadro si segnala la costituzione, a cura dei Comuni e sulla base dei rilievi effettuati dal Corpo Forestale dello Stato (CFS), del catasto delle aree boscate percorse dal fuoco, ai fini dell'imposizione del vincolo di inedificabilità.

Per supportare la costituzione del catasto delle aree boscate è stato realizzato uno specifico servizio telematico nell'ambito del Sistema Informativo della Montagna (SIM – vd. anche i capp. 7.2 e 7.3 della presente Relazione).

Il servizio progettato secondo gli indirizzi dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, è stato presentato allo SMAU – edizione 2000; le funzionalità realizzate consentono, sulla base delle informazioni geografiche relative alla localizzazione dell'area colpita dal fuoco rilevate e inserite nella banca dati SIM dal CFS, l'accesso automatico, alle corrispondenti informazioni amministrative presenti nel Sistema informativo del Catasto (SISTER) e la compilazione automatica degli elenchi da inviare, sempre per via telematica, ai Comuni interessati.

Si segnala, infine, il prossimo avvio dell'inventario forestale nazionale (IFNI) che dovrà costituire uno strumento permanente di conoscenza del patrimonio forestale nazionale, a disposizione di tutti i soggetti istituzionali interessati, a supporto delle funzioni di indirizzo politico del settore forestale e ambientale, ivi compresa la tutela e il recupero della biodiversità. L'IFNI sarà costituito adottando criteri di classificazione riconosciuti a livello internazionale, garantendo al tempo stesso la comparabilità con i risultati delle rilevazioni statistiche censuarie e congiunturali realizzate.

Le attività di costituzione, aggiornamento e condivisione della base dati potranno avvalersi dei servizi telematici del SIM, così come previsto dalle indicazioni programmatiche contenute nello studio sulla situazione del sistema forestale realizzato dal CNEL nel 1999/2000.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio sistematico dello stato di salute dei boschi si segnala l'attività svolta in attuazione del Programma Nazionale Integrato per il Controllo degli Ecosistemi Forestali (Programma CONECOFOR). Il Programma CONECOFOR ha lo scopo di studiare gli effetti

dell'inquinamento atmosferico e dei cambiamenti climatici sulle condizioni degli ecosistemi forestali italiani.

Il Servizio CONECOFOR del Corpo Forestale dello Stato è oggi il centro di coordinamento nazionale ed il punto di riferimento a livello internazionale nell'ambito del corrispondente Programma paneuropeo, predisposto dall'Unione Europea e dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite in attuazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico trans-frontaliero (ratificata dall'Italia nel 1982), delle Risoluzioni delle Conferenze dei Ministri sulla protezione delle foreste in Europa e del Regolamento 1091/94.

Il Programma costituisce l'evoluzione delle indagini condotte, già dal 1987, su di una rete europea costruita su una maglia 16x16 km, consistente attualmente in Italia in circa 260 punti di rilevamento distribuiti su tutto il territorio nazionale. In questi punti sono effettuate annualmente valutazioni dello stato delle chiome degli alberi. Su di una selezione dei punti della stessa maglia sono state condotte, nel 1995/6, indagini ed analisi del suolo e delle foglie.

Il Programma CONECOFOR è basato su 27 aree permanenti sparse su tutto il territorio nazionale e rappresentative di tutte le principali comunità forestali italiane, nel quadro dell'*International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests*, e su 11 siti di ricerca, nel quadro dell'*International Co-operative Programme on Integrated Monitoring of Air Pollution Effects on Ecosystems*.

Nelle aree permanenti sono svolte 9 diverse indagini: analisi geologica e geomorfologica (preliminare), analisi della vegetazione (ogni anno), analisi delle condizioni delle chiome (ogni anno), analisi del contenuto chimico delle foglie (ogni due anni), analisi dei suoli (ogni 10 anni), analisi delle variazioni di accrescimento degli alberi (ogni 5 anni), analisi delle deposizioni atmosferiche (in continuo), analisi meteorologiche (in continuo), analisi degli inquinanti atmosferici (in continuo). Sette istituti di ricerca a carattere nazionale sono responsabili di ogni diversa indagine.

Le aree permanenti, gestite direttamente dagli Uffici periferici del Corpo Forestale e dello Stato o in collaborazione con Amministrazioni locali, comprendono ognuna superfici di 10-100 ettari, al cui interno sono presenti due particelle di studio di 5.000 m². Le specie dominanti principali sono *Fagus sylvatica* (10 aree), *Quercus cerris* (5), *Picea abies* (6), *Quercus ilex* (4), *Quercus petraea* (1) e *Quercus robur* (1).

Nei primi cinque anni di attuazione del Programma CONECOFOR si è pervenuti ad una descrizione dettagliata ed organica dei principali ecosistemi forestali presenti in Italia. E' oggi possibile conoscere con un buon grado di

completezza le caratteristiche ecologiche di 16 diverse comunità forestali presenti sul territorio nazionale dalle Alpi alla Sicilia.

2.2.3 La tutela dei prodotti tipici della montagna

Come evidenziato nelle precedenti Relazioni, l'art. 15 della Legge n. 97/1994 relativo alla definizione e applicazione di un marchio a tutela dei prodotti tipici della montagna non ha avuto finora pratica applicazione. Tale situazione è dovuta alla progressiva messa a punto in sede comunitaria della normativa relativa alla qualificazione dell'origine e della tipicità dei prodotti agricoli e alimentari e, in particolare del Reg. 2081/1992 (sui prodotti con Dichiarazione d'Origine Protetta - DOP - e con Indicazione Geografica Protetta - IGP) e del Reg. 2082/1992 (Attestazioni di Specificità - ATS). I due Regolamenti hanno, tra l'altro, avuto in Italia larga applicazione, anche per alcuni prodotti di montagna, diventando uno strumento prezioso sia per salvaguardare le diversità alimentari, sia per proteggere i produttori e i consumatori da frodi, scorrette imitazioni e marchi ingannevoli.

Ai due Regolamenti si è arrivati dopo un lungo percorso. Allo scopo di armonizzare le differenti normative nazionali, nell'obiettivo di un mercato comune, le istituzioni comunitarie avevano già nel 1957 adottato alcuni Regolamenti miranti a standardizzare i principali settori agroalimentari, ma tale percorso si è ben presto dimostrato impraticabile per la gran mole di lavoro necessaria.

La spinta alla liberalizzazione si è determinata nel 1979 con una sentenza della Corte di Giustizia (caso "Cassis de Dijon") finalizzata a risolvere uno scontro commerciale fra Francia e Germania. Tale sentenza, applicata dal settore alimentare a tutti gli altri settori produttivi, ha decretato che un bene, legalmente prodotto e commercializzato all'interno di uno degli Stati Membri, se in regola con le norme sanitarie, deve essere ammesso alla libera circolazione anche negli altri Paesi della Comunità.

Questo principio tuttavia, liberalizzando gli scambi e diminuendo i controlli, ha indotto alcuni produttori ad imitare prodotti tipici dei diversi Paesi e ad utilizzare nomi e denominazioni conosciute per vendere prodotti privi delle peculiari caratteristiche di quelli originali (si ricordano i casi dello yogurt senza fermenti lattici, del formaggio simil-Feta, del Parmisan ottenuto con le tecniche di produzione più diverse, ecc.).

Inoltre, il solo requisito di "salubrità" si è da subito dimostrato limitativo ed inadeguato per una Comunità nella quale i consumatori di alcuni Paesi considerano la qualità degli alimenti non solo dal punto di vista igienico-sanitario

ma come il risultato dei metodi tradizionali di produzione e dell'ambiente in senso lato in cui il prodotto si è affermato.

La Comunità ha evidenziato, quindi, la necessità di adottare i due citati Regolamenti che prevedono la possibilità di identificare i prodotti con delle denominazioni (DOP, IGP, ecc.) attestanti che la qualità di un prodotto è legata alla zona di origine della materia prima e/o ai metodi locali o tradizionali di produzione.

I due Regolamenti determinano un vantaggio competitivo per i produttori che aderiscono al sistema e sono considerati una delle poche eccezioni all'art. 28 (ex. 30) del Trattato per il quale "sono vietate, fra gli Stati membri, le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente", divieto anche considerato (art.2) come "un mezzo per ottenere il mercato comune e l'unione monetaria".

Qualunque altro tipo di valorizzazione dell'origine dei prodotti agroalimentari potrebbe essere quindi in contrasto con il suddetto articolo.

Inoltre, se iniziative di valorizzazione promosse al di fuori delle norme sopra delineate vengono attuate con finanziamenti pubblici, si rischia di essere in contrasto anche con l'art. 87 (ex. art. 92) per il quale "sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

In base a questi fondamentali principi del Trattato, su cui si basa il mercato comune, la Corte di Giustizia sta valutando - e in alcuni casi ha già condannato - alcune iniziative di amministrazioni regionali e provinciali (ad esempio: l'ex marchio del Paniere Veneto, quello del Sud Tirolo e quelli di altre Regioni italiane, spagnole, francesi, austriache, ecc.) poiché i marchi che avvantaggiano dei produttori solo per il fatto di risiedere in una Regione o Provincia sono configurati come un'alterazione della libera concorrenza.

Marchi regionali potrebbero essere giustificabili solo se finalizzati a contraddistinguere produzioni di qualità superiore sulla base di specifici disciplinari di produzione e non grazie alla zona di provenienza (nel qual caso dovrebbero rientrare in una denominazione DOP o IGP); inoltre, l'adesione al marchio deve essere aperta a tutti i produttori comunitari.

Per questi motivi il marchio montagna previsto dall'art. 15 della Legge 97/1994 ha incontrato notevoli difficoltà di implementazione. I vincoli comunitari

non dovrebbero, tuttavia, indurre un atteggiamento pessimistico relativo all'applicabilità dell'art.15.

E' possibile che alcune possibilità di impiego del marchio montagna si aprano nel futuro. A questo riguardo, l'esperienza francese del marchio "montagna" e della regolamentazione dell'uso della qualifica "prodotto di montagna" può offrire alcuni utili elementi di riflessione.

La legge francese "*d'orientation agricole*" del 1999 ha ripreso le disposizioni della legge sulla montagna del 1985 che ha creato un sistema di tutela del termine "montagna" e ha legato il suo utilizzo all'ottenimento di un'autorizzazione amministrativa. Questa disposizione si applica ai prodotti alimentari e al vino, nonché ad altri prodotti agricoli non alimentari e non trasformati, mentre esclude le acque minerali.

Le tappe della produzione, elaborazione e condizionamento dei prodotti devono aver luogo all'interno di una zona montana, tenendo però presente che la provenienza delle materie prime che entrano nella composizione dei prodotti non può venire limitata alle sole zone della montagna francese. A tale principio sono state previste delle deroghe qualora le condizioni tecniche di produzione lo richiedano. Esse concernono: le materie prime (spezie, agrumi, ecc.) che, per cause naturali, non vengono prodotte in zone montane; i cereali e le oleoproteaginosi per alimentazione animale poiché non possono venire prodotte in quantità sufficienti nelle zone montane; i luoghi di macellazione degli animali e quelli di condizionamento dei prodotti.

L'autorizzazione amministrativa per l'utilizzo del termine "montagna" è data dal Prefetto della Regione a persone fisiche, morali o ad associazioni dopo aver valutato i pareri della Commissione Regionale dei Prodotti Agroalimentari di Qualità, del Prefetto della zona montana (se esiste) e della Commissione Nazionale dei Marchi e Certificazioni dei Prodotti Agricoli e Alimentari.

La domanda deve essere accompagnata da un disciplinare e deve presentare un piano dei controlli per garantire che il prodotto derivi realmente da una zona di montagna e che rispetti quanto definito nel disciplinare.

Una seconda procedura viene utilizzata in Francia per i prodotti che hanno ottenuto una certificazione (DOP/IGP, di prodotto, ecc.) secondo la quale deve essere fornito anche il disciplinare approvato e deve essere precisato il nome dell'organismo di certificazione. Per i prodotti biologici che vogliono utilizzare il termine "montagna", poiché il disciplinare è il Regolamento comunitario (Reg. 2092/91) o un disciplinare nazionale, deve essere utilizzata la prima procedura.

L'esperienza francese, benché sembri indicare un percorso di implementazione coerente con i contenuti dell'art. 15 della Legge 97/1994 e accettabile nel quadro della normativa comunitaria, è diversa da quella che, con iniziative peraltro limitate e discontinue, è stata avviata in Italia.

Finora, per non rischiare di scontrarsi con la Commissione Europea in merito ai principi di concorrenza e aiuti di Stato, ci si è, infatti, indirizzati a concedere il marchio "montagna" solo ai prodotti che già abbiano ottenuto una denominazione comunitaria DOP o IGP.

Presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, con Decreto 27 maggio 1998, è stato istituito l'Albo dei prodotti della montagna autorizzati a fregiarsi della menzione aggiuntiva "Prodotto della Montagna Italiana" al fine di tutelare l'originalità del patrimonio storico-culturale dei territori montani. Secondo il decreto istitutivo, è ammessa l'iscrizione all'Albo alle sole produzioni agro-alimentari dei comuni compresi nelle zone di montagna, così come individuate dalla Legge 97/1994 e che abbiano ottenuto un riconoscimento DOP o IGP. Le domande da parte dei produttori e trasformatori debbono essere inoltrate tramite la Regione, previo parere delle Comunità montane nel cui territorio hanno origine le produzioni interessate.

La Commissione Europea ha impugnato il Decreto per le ragioni sopra esposte e, quindi, la normativa sull'Albo non ha avuto pratica applicazione. Ai problemi sollevati dalla Commissione potrebbe aver posto rimedio il testo del recente Decreto Legislativo 228 del 18 maggio 2001 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 - Suppl. Ordinario n. 149) in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo in applicazione degli articoli 7 e 8 della Legge 27 febbraio 2001, n. 57 recante "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati". Il Decreto, all'art. 23, prevede infatti l'applicazione della denominazione "prodotto di montagna" e simili "per i prodotti agricoli e alimentari, soltanto ove questi siano prodotti ed elaborati nelle aree di montagna come definite dalla normativa comunitaria in applicazione dell'art. 3 della Direttiva 75/268 del Consiglio del 28 aprile 1975 e dai programmi di cui al Regolamento CE n. 1257/99". Si fa così riferimento a criteri di delimitazione delle aree definiti ufficialmente nell'ambito delle misure comunitarie, senza discriminare tra produttori italiani o stranieri.

Nel frattempo, con modalità indipendenti dall'applicazione dell'art. 15 della Legge 97/1994 ma in linea con i principi generali che hanno ispirato la norma, vanno registrate alcune iniziative di un certo interesse per la politica dei marchi dei prodotti montani del settore primario. Nel 2000, ad esempio, è stato reso operativo il marchio collettivo (o "marchio-ombrello") di prodotto "di montagna" utilizzabile da parte di alcuni produttori del Parmigiano Reggiano.