

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

VI Commissione attività produttive e risorse ambientali

**LA X RELAZIONE SULLO STATO DELLA MONTAGNA
ITALIANA**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 28 ottobre 2004

Premessa

Nella riunione del Comitato interministeriale della Montagna del 13 luglio scorso è stato approvato l'impianto generale della X Relazione sullo stato della montagna italiana, curata dallo stesso Comitato, del quale anche il CNEL fa parte. Il 17 settembre il CTIM ha approvato il testo in via definitiva e successivamente il Ministro dell'economia e delle finanze lo invierà al Parlamento, come previsto dall'art.24 della legge 97/94.

La Relazione di quest'anno, che copre il secondo semestre 2003 e il primo 2004, coincide con il decennale della legge sulla montagna e con la presentazione in Parlamento (Atto Senato 3036) del disegno di legge del Ministro La Loggia di parziale modifica e integrazione della legge 97/94.

Nel testo di Osservazioni e Proposte, il Cnel intende sottolineare una volta di più l'importanza, che una porzione così rilevante del territorio nazionale, in termini geografici, ma anche demografici, economici e di assetto idrogeologico e ambientale, riveste per il Paese, nonché formulare una serie di suggerimenti e di proposte condivise circa gli strumenti più idonei al governo del territorio montano con riferimento alla normativa vigente e alle modificazioni in corso in relazione alla revisione costituzionale.

La contestualità con la prima discussione parlamentare del citato disegno di legge e con la richiesta di parere (non ancora formalizzata) di consultazione del CNEL sul tema, da parte del Ministro competente, costituisce un ulteriore elemento di interesse.

In generale, anche quest'anno, la relazione mantiene l'impianto della precedente e comprende i seguenti sei capitoli: "Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni regionali e locali"; "Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni e degli Organi centrali dello Stato"; "I progetti di interesse nazionale"; "Le azioni internazionali in relazione alla montagna"; "La formazione e la ricerca per la Montagna"; "L'informazione per la Montagna". Ciò consente di verificare annualmente l'andamento delle attività messe in atto dai diversi organismi, nonché le ricadute di politiche, programmi e iniziative anche di carattere comunitario e internazionale.

Il CNEL, per parte sua, ha curato due paragrafi relativi a "L'azione del Cnel per lo sviluppo dei piccoli comuni montani" e "L'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali", che informano dell'attività svolta nel periodo sui temi della montagna e del suo sviluppo.

La Relazione annuale assume, dunque, le caratteristiche di un documento informativo unitario e stabile nel tempo, cui far riferimento a livello di conoscenza e di impostazione per l'intervento sul territorio.

Il primo capitolo riguarda la situazione regionale e comprende per la prima volta i contributi di tutte le Regioni e delle Province autonome, la qual cosa segnala – se ce ne fosse bisogno – l'ormai consolidato impegno e la forte collaborazione che si è instaurata fra il livello centrale, rappresentato dal Comitato e quello regionale, ampiamente rappresentato nel CTIM.

Nel secondo capitolo - Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni e degli Organi centrali dello Stato – si confermano i contributi delle Amministrazioni centrali, a vario titolo coinvolte nel governo della montagna, e del CNEL.

Nel capitolo successivo, riguardante i progetti di interesse nazionale, particolare attenzione viene rivolta al rapporto fra il sistema montano e quello forestale e vi vengono descritti gli stati di avanzamento del progetto APE e del progetto Foresta Appenninica, nonché le attività svolte dall'Osservatorio Nazionale per il mercato dei prodotti e dei servizi forestali.

La relazione dedica, poi, ampio spazio alle Convenzioni e alle azioni comunitarie e internazionali con riferimento ai territori montani. Oltre ad una disamina puntuale delle iniziative Leader e Interreg con riferimento al nostro Paese, ad aggiornamenti alle Convenzioni delle Alpi e sulla diversità biologica, due paragrafi sono dedicati ai Programmi Operativi Regionali (POR), ai Piani di sviluppo rurale, agli interventi di forestazione nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo uno (OB.1)

La formazione e la ricerca per la Montagna sono oggetto del quinto capitolo e riguardano, per un verso, la "scuola di base" e la "formazione universitaria", per l'altro, l'attività svolta dall'Istituto Nazionale per la Montagna (INMONT), il cui nuovo regolamento dell'aprile di quest'anno ne ridisegna struttura e obiettivi, sempre con la duplice vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e della Presidenza del Consiglio. A questi tre paragrafi, ormai consolidati già dalle precedenti Relazioni, si aggiungono due importanti novità relative alla Scuola superiore europea in scienza e gestione dell'ambiente e all'impiego delle biomasse a fini energetici.

L'informazione per la montagna (Cap. 6), infine, dà conto dell'attività dell'ISTAT sull'argomento e dei progressi del Sistema informativo della montagna (SIM).

Osservazioni

Come già osservato in premessa, la Relazione costituisce ormai un punto di riferimento importante per chi – Amministratori locali e centrali e operatori economici e sociali – abbia interesse a intervenire nei territori montani, in quanto fornisce annualmente una serie di informazioni utili e monitora quanto avviene in montagna. Tuttavia, e pur elogiando l'azione svolta in questi anni dal Comitato tecnico interministeriale (CTIM) per arricchire e standardizzare i contenuti della Relazione, il CNEL sottolinea ancora una volta l'importanza e l'interesse a individuare, con la preziosa collaborazione dell'ISTAT, una serie di indicatori sociali ed economici che consentano di rilevare nel tempo progressi e difficoltà relative al territorio montano, nella sua interezza e nelle sue specificità. Va detto, comunque, che uno sforzo in questa direzione c'è già stato con una lettura delle variazioni intercensuarie in agricoltura e in campo demografico e con la formulazione di alcuni indicatori della struttura economica dei Comuni montani. Purtroppo, se i dati censuari offrono uno spaccato complessivo dei fenomeni, non hanno il pregio dell'aggiornamento e questo lascia l'operatore e/o il decisore politico con una lacuna relativa agli ultimi anni, che certamente sono stati anni difficili per tutta l'economia nazionale e anche di profondi mutamenti sociali, economici e istituzionali di governo del territorio.

Riguardo le innovazioni contenute nella Relazione, va segnalato il Capitolo 5 su "La formazione e la ricerca in montagna" in quanto, oltre a contenere il consueto monitoraggio sulla Scuola di base, aggiorna rispetto all'anno precedente un interessante spaccato sull'articolazione attuale dei percorsi formativi universitari su argomenti attinenti, anche indirettamente, la montagna e collocate in aree montane o facilmente raggiungibili per gli utenti delle stesse, con informazioni dettagliate su lauree di 1° livello, lauree specialistiche e corsi post laurea.

Le aree tematiche che sono state considerate "attinenti" sono quattro:

- gestione di aree protette;
- turismo;
- foresta, fauna e agricoltura di montagna;
- governo del territorio.

Nell'anno accademico 2003-04, tra le lauree di 1° livello le più numerose risultano essere le ultime ("governo del territorio"); tra quelle del 2°, al primo posto troviamo "foresta, fauna e agricoltura di montagna". Nel testo, tuttavia, viene segnalato lo scarso

grado di innovatività nell'offerta di queste ultime, che mancano di corsi interfacoltà o interuniversità sulla gestione dei sistemi montani.

Sempre nel Quinto Capitolo, si trovano, inoltre e per la prima volta, due ulteriori paragrafi sulla "Scuola superiore in Scienza e gestione dell'ambiente montano" e su "L'impiego delle biomasse a fini energetici". Il primo, che nasce da un accordo del dicembre 2003 tra l'ex INRM e l'Università degli studi del Molise, rappresenta una iniziativa innovativa sia a livello di contenuti sia a livello di organizzazione e modello didattico; infatti, prevede sia formazione di tipo tradizionale che *on-line*.

Il secondo tenta di dare un'adeguata informativa su un argomento di così spiccata attualità, quale quello energetico, rivedendo gli elementi forniti dal "Rapporto Energia e Ambiente 2003" dell'Enea alla luce dei possibili impatti sulle aree montane.

Dal punto di vista generale, il CNEL non può che segnalare con preoccupazione il consolidarsi di una scarsa considerazione per le Comunità montane, che perdono sempre più capacità di rappresentanza e di peso politico, tanto che sempre più frequenti sono le proposte per una loro eliminazione *tout court*. Tra l'altro, va detto che le difficoltà di ruolo si riverberano nella minore presenza in importanti iniziative di una loro rappresentanza, venendo meno, in tal modo, anche a una funzione di testimonianza e di sottolineatura delle diverse esigenze e attenzioni che il territorio montano richiede.

Il CNEL, in questi ultimi anni, ha più volte e in diverse sedi fatto rilevare che al processo di de-istituzionalizzazione delle Comunità montane (equiparate a "unioni volontarie") non corrisponde un adeguato e rinnovato disegno istituzionale e una chiara attribuzione delle funzioni precedentemente da loro svolte. Queste, infatti, vengono, di volta in volta, avocate dalle Regioni o affidate alle Province o demandate, appunto, alle unioni volontarie o al singolo Comune, quando ne è in grado.

Questa situazione appare tanto più pericolosa in una situazione di scarsità di risorse e di un quadro di riferimento, che deriva dallo spaccato finanziario degli interventi regionali del 1° Capitolo della Relazione, che mostra una distribuzione indifferenziata dei fondi a disposizione. D'altro canto, le misure stabilite dalla finanziaria, il tetto del 2% alle spese - che riguarda indiscriminatamente la spesa corrente e quella in conto capitale - la riduzione del potere d'acquisto di salari e stipendi colpisce più duramente le realtà montane, anche quelle più ricche. Il turismo, settore già citato nelle Osservazioni, che costituiva una grande risorsa per molti comuni a media e alta quota ha visto un decremento consistente nella stagione estiva, stando ai primi dati pervenuti, e ciò costituisce certamente un danno rilevante in aree nelle quali questo settore costituiva

non solo una fonte di entrate rilevante ma fungeva da volano anche ad altre attività come l'agricoltura, la diffusione di prodotti tipici o l'artigianato locale.

La probabile prima ricaduta di una congiuntura che non mostra segni di ripresa è l'abbandono di questi territori con le conseguenze che tante volte il CNEL ha avuto occasione di denunciare. A tale proposito, il CNEL torna a sottolineare l'utilità dell'adozione di stazioni mobili per l'erogazione dei servizi postali e altri, sulla quale le Poste europee hanno attivato progetti sperimentali. Per la loro promozione, l'Italia può svolgere un ruolo importante in forza delle elaborazioni già realizzate.

A fronte di questi elementi, il ddl di recente presentato in Parlamento dal Ministro degli affari regionali appare scarsamente efficace nel contrastare una situazione di diffuso disagio e di stagnazione complessiva.

Il testo, infatti, non dà risposta alle molte problematiche sul tappeto e, semmai, apre altri terreni di possibile contrasto tra soggetti istituzionali, mantenendo, tra l'altro, la coesistenza di organismi che finiscono per non risolvere le difficoltà inerenti ad un quadro di riferimento delle competenze di per sé già di complicata gestione.

L'obbligatorietà di numerosi concerti fra diversi dicasteri, inoltre, rende macchinoso l'iter decisionale anche su scelte di non particolare rilievo.

A questo riguardo, va anche rilevata l'assenza di uno specifico riferimento - per l'attività svolta in questi anni - al CNEL nell'Osservatorio (ex art.5), al cui interno viene ad esempio, prevista l'istituzione di una Consulta femminile. Ferma restando la validità di questa scelta, la presenza di una rappresentanza del CNEL potrebbe consentire un contributo continuativo, e in parte già condiviso a monte, delle parti sociali così come è avvenuto nelle due Conferenze nazionali e successivamente.

Il Comitato interministeriale della montagna (CTIM), che peraltro ha lo stesso livello di rappresentatività dell'Osservatorio, con l'eccezione del CNEL - in un caso - e più in generale delle rappresentanze economiche e sociali - nell'altro - viene citato solo come estensore della Relazione annuale.

Dei molti articoli non attuati e anche recentemente discussi della legge 97/94, infine, nel ddl non si fa alcun riferimento, esplicitando all'art. 24 l'abrogazione del solo art. 9 e del comma 4 dell'art.24.

Per quanto riguarda, poi, l'individuazione di una nuova categoria i "Comuni ad alta specificità montana", cui andrebbero devolute le risorse di un "Fondo speciale"(cfr. art.3 del testo presentato al Senato), ferma restando la difficoltà di reperire ulteriori stanziamenti al riguardo, chiunque abbia vissuto l'iter definizione dei criteri e della

costruzione dei parametri per la distribuzione del Fondo della montagna della 97/94, ha ben presenti le difficoltà da superare e i tempi non brevi per portare a termine le procedure necessarie (senza contare eventuali disaccordi e la necessità di restringere pesantemente le aree beneficiarie).

Proposte

1. Il CNEL, nel corso di questi anni, dato il suo impegno continuativo nel sostegno e della promozione dello sviluppo delle aree montane, ha sempre sostenuto l'opportunità di una discussione approfondita dei contenuti della Relazione annuale, in primo luogo in seno al Parlamento – così come previsto dalla legge – ma anche in altri ambiti nazionali e locali. Da uno o più dibattiti pubblici sull'argomento, ad avviso del CNEL, potrebbero di anno in anno emergere delle priorità per le aree montane e, conseguentemente, la possibilità per il decisore politico di concentrare su queste le scarse risorse disponibili e di scegliere gli interventi più qualificanti.

Fermo restando quanto enunciato in precedenza circa la possibilità che la disamina parlamentare sul ddl La Loggia sia occasione di una discussione più ampia, il CNEL intende promuovere, in collaborazione con il CTIM, prima della fine dell'anno un'occasione di incontro nella sua sede con l'obiettivo di tracciare con le forze sociali e con le istituzioni competenti – Ministeri, Regioni, ANCI, UPI, UNCEM – possibili percorsi di sviluppo di questo territorio compatibilmente con le disposizioni della legge finanziaria e dei fondi disponibili.

2. Il CNEL propone, inoltre, di individuare con la collaborazione delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, che si renderanno disponibili, incontri sul territorio con lo stesso obiettivo, incontri che si dovrebbero svolgere dopo la prima iniziativa nazionale.
3. Data la necessità di disporre di dati e indicatori statistici significativi al fine di monitorare annualmente gli andamenti di occupazione, reddito, attività produttive, progetti..., il CNEL propone di avviare una collaborazione concreta con INMONT, ISTAT, CNR e altri enti di ricerca che abbiano prodotto analisi e

dati sul territorio montano. La sede per questa prima analisi potrebbe essere – sulla base di un accordo preventivo – il CNEL stesso o l'INMONT, preconstituendo un precedente importante anche per la banca dati prevista dal ddl La Loggia. Anche dall'elaborazione di questi dati, potrebbero emergere gli elementi di priorità e di urgenza per le aree montane.

4. Va anche ricordato che nell'ambito dell'attività che l'Osservatorio nazionale per il mercato dei servizi e dei prodotti forestali, concentrando l'attenzione su un settore che può coadiuvare la nascita e lo sviluppo di attività economiche remunerative e integrate nelle aree montane e alto collinari, la messa in linea a breve di un sito ad hoc concordato con le Regioni e le autonomie locali e con le stesse organizzazioni imprenditoriali e sindacali può costituire un ulteriore momento di incontro e di discussione delle diverse problematiche che emergono dalla Relazione partendo dalle esigenze concrete dei diversi territori.