

**CNEL**

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Commissione attività produttive e risorse ambientali (VI)

## **IX RELAZIONE SULLO STATO DELLA MONTAGNA ITALIANA**

**Schema di Osservazioni e proposte**

*Assemblea, 27 novembre 2003*

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

**Premessa**

Nella riunione del Comitato interministeriale della Montagna (CTIM) del 25 luglio scorso è stato approvato l'impianto generale della IX Relazione sullo stato della montagna italiana, curata dallo stesso Comitato, del quale anche il Cnel fa parte. Successivamente, il Ministro dell'economia e delle finanze ha inviato al Parlamento il primo ottobre scorso, come previsto dall'art.24 della legge 97/94, il testo definitivo, licenziato il 15 settembre.

Come di consueto e contestualmente il Consiglio formula un documento di Osservazioni e proposte sull'argomento.

La IX Relazione dà conto dell'attività svolta con riguardo ai territori montani nel secondo semestre 2002 e nel primo 2003 e contiene, pertanto, la fase conclusiva dell'Anno internazionale delle Montagne indetto dall'Onu per affrontare globalmente i problemi inerenti la salvaguardia e lo sviluppo di queste aree.

Il Cnel stesso partecipa alla stesura del testo della Relazione vuoi con un'illustrazione delle iniziative promosse nel periodo in esame, vuoi con quella dell'attività svolta dall'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali (ex d.lgs. 227/2001).

Fin da una prima lettura della IX Relazione annuale sullo stato della montagna italiana, emerge il consolidamento del modello redazionale predisposto dal CTIM ormai da qualche anno.

Sia pure con alcune differenze marginali, in parte dovute anche alla necessità di fornire informazioni dettagliate sugli eventi più importanti dell'anno, l'insieme della Relazione, si può suddividere in sei grandi capitoli riguardanti, nell'ordine: "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".

Appare in tal modo più semplice, di anno in anno, verificare l'andamento delle attività messe in atto dai diversi organismi, nonché le ricadute di politiche, programmi e iniziative di carattere internazionale.

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

La Relazione annuale assume, dunque, sempre di più le caratteristiche di un documento informativo unitario, cui si può fare riferimento sia a livello di conoscenza, sia per individuare le necessità di intervento sul territorio.

Per quanto concerne il primo capitolo, relativo alla situazione regionale, va segnalato che ormai tutte le Regioni – con la sola importante eccezione della Sardegna – hanno provveduto nei tempi a dare il loro contributo, dimostrando tra l'altro la tenuta della partecipazione fattiva del coordinamento regionale presente nel Comitato e, insieme, il loro interesse a partecipare alla stesura del documento.

Nel secondo capitolo - Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni e degli Organi centrali dello Stato – vanno segnalate alcune novità relative al contributo del Dipartimento del Ministero delle attività produttive, che nell'anno di riferimento ha elaborato un progetto di sistema informativo territoriale del paesaggio del turismo montano. Il progetto ha l'obiettivo di “analizzare le relazioni tra aspetti paesaggistico-culturali e turistici di un sistema già operativo da anni, ...denominato SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Paesaggistico)”.

Nel capitolo successivo, riguardante prevalentemente il rapporto fra il sistema montano e quello forestale, 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, che ha sede presso il Cnel.

La relazione dedica, poi, ampio spazio alle Convenzioni e alle azioni internazionali con riferimento ai territori montani. Oltre ad una disamina puntuale delle iniziative Leader e Interreg con riferimento al nostro Paese, vi si trovano ampi accenni alla Convenzione delle Alpi, e a quella sulla diversità biologica, al Protocollo di Kyoto, al regolamento comunitario Forest Focus e al Tavolo di concertazione per le strategie di lotta al Commercio illegale internazionale del legname (cui partecipa anche il Cnel), allo scopo di individuare e definire possibili strategie nazionali per la lotta a questo fenomeno.

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'INRM (Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

sulla Montagna): Attualmente, in gestione commissariale e in fase di riordino, l'Istituto prosegue la sua attività con la duplice vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e della Presidenza del Consiglio.

L'informazione per la montagna (Cap. 6), infine, dà conto:

- del quadro statistico aggiornato fornito dall'ISTAT e dei relativi confronti intercensuali relativamente agli andamenti demografici dei comuni montani, alla superficie agricola e alle aziende zootecniche e non;
- della diffusione delle foreste nelle aree montane e delle caratteristiche socio-rurali delle aziende agricole montane;
- dei progressi del Sistema informativo della montagna (SIM)

### ***Osservazioni***

La Relazione presenta ormai un quadro sufficientemente esaustivo dal punto di vista informativo e della comunicazione di quanto si è andato facendo con riferimento all'ambiente montano, anche se non completamente soddisfacente in termini di concretezza operativa. Sarebbe opportuno fornire annualmente anche alcuni parametri socioeconomici al fine di evidenziare anche dal punto di vista statistico gli avanzamenti o gli arretramenti nei vari settori che hanno attinenza al territorio definito montano.

Il panorama istituzionale complessivo, tuttavia, mostra segnali evidenti di difficoltà, alcuni dei quali già traspaiono nello stesso testo della Relazione.

Per fare un esempio - che peraltro il Cnel ha già segnalato nelle sedi opportune - il progetto, certamente encomiabile, portato avanti dal Ministero delle attività produttive con quello dei beni culturali rischia per la sua collocazione, per un verso, una scarsa visibilità, per l'altro, un pesante "scollegamento" con le altre iniziative avviate per incrementare e sostenere la multifunzionalità del processo economico in montagna.

Una maggiore integrazione con il sistema SIM (Sistema informativo della montagna) avrebbe, infatti, consentito non solo una più ampia fruibilità di partenza - dato l'ormai buon livello di diffusione del SIM a livello locale - ma avrebbe anche dato il via a un virtuoso "sfruttamento" delle opportunità a che le caratteristiche di

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

eccellenza artistica di determinate aree funzionassero come elementi di valorizzazione e di attrazione e conseguentemente di sviluppo di attività turistiche.

Tuttavia, di fronte a questo che è solo un modesto anche se significativo episodio, quello che maggiormente colpisce in termini generali è la progressiva perdita di peso politico delle Comunità montane, a fronte di un aggravarsi dei conflitti di competenza in materia e dei conseguenti rischi di immobilismo. Il che non significa necessariamente un decadimento delle funzioni, il cui svolgimento appare comunque molto diversificato da zona a zona, in considerazione delle capacità propositive e gestionali e perché no anche economiche delle singole comunità.

La "minor presenza" di questo punto di riferimento istituzionale comporta, una volta di più, l'aumento del gap tra zone ricche e zone povere, laddove gli aggettivi non riguardano solo le risorse finanziarie disponibili, ma più ancora quelle umane ancora in calo secondo l'ultimo censimento demografico.

Contemporaneamente a questo processo di de-istituzionalizzazione delle Comunità montane (nelle ultime norme esse sono ormai equiparate alle "unioni volontarie"), le funzioni da loro svolte vengono, di volta in volta, avocate dalle Regioni o affidate alle Province o affidate, appunto, alle unioni volontarie o ancora non più garantite da nessun altro che dal singolo Comune, quando ne è in grado.

In un territorio come quello montano che, con eccezioni anche di grande rilievo, si presenta particolarmente fragile sotto il profilo della disponibilità delle risorse fisiche, umane, economiche, l'effetto di questa disarticolazione e insieme di incertezza di fondo circa il livello decisionale e il coordinamento delle competenze non può che essere negativo e dar luogo a fenomeni di aggravamento delle condizioni di equilibrio già precarie e ai limiti della sostenibilità.

Parliamo qui di presidi sanitari, di presidi scolastici, di servizi essenziali che garantiscono la presenza umana in aree climaticamente pesanti, ma, di conseguenza, parliamo del venir meno delle condizioni minime per la nascita e lo sviluppo di attività economiche remunerative.

Il Cnel, per sua parte, non si pone il problema di chi debba provvedere alle funzioni primarie di questi territori, quanto piuttosto quello della necessità che vi sia qualcuno

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

che sostenga i piccoli comuni montani nello svolgimento delle proprie competenze e che, quindi, in una contingenza economica particolarmente difficile come l'attuale, risorse comunque adeguate affluiscano a questi territori e il loro utilizzo sia gestito oculatamente mirando al contenimento dell'abbandono da parte dei residenti, al miglioramento - o almeno al mantenimento - di condizioni di "vivibilità", all'avvio di attività produttive compatibili con la peculiarità di queste aree.

Sono ormai alcuni anni che si ventila la possibilità di una revisione della legge 97/94 con continue oscillazioni fra i timori di pesanti arretramenti sui principi stabiliti da quella normativa e visioni ottimistiche circa la possibilità di introdurre norme più immediatamente operative e, quindi, più efficaci anche se eventualmente meno ambiziose di quelle previste dalla legge quadro del 1994. Delle norme giuridiche in essa contenute va detto, tra l'altro, che molte non hanno trovato applicazione ancor oggi e che, forse, basterebbe renderle operative con la dotazione delle risorse necessarie e avendo, inoltre, presente i soggetti che la devono applicare, piuttosto che ridiscutere l'intero impianto della legge.

Non a caso il Cnel, anche in precedenti Osservazioni e proposte sullo stato della montagna ha sottolineato l'importanza di elementi quali le reti di "stazioni mobili" per la fornitura di servizi alle persone e alle imprese e ha sostenuto, anche concretamente, il ruolo fondante della presenza di istituti scolastici, non solo come luoghi di istruzione, ma come punti di riferimento "culturali" per fasce più ampie di popolazione.

Contemporaneamente, e in tempi più recenti, in questo dibattito sempre vivo si è innestato quello di ben più ampio respiro e di maggiore rilevanza relativo alla riforma costituzionale, in un percorso non sempre lineare, ma anzi spesso soggetto a ripensamenti e cambiamenti in corso d'opera.

Ciò, inutile dirlo, ha aumentato le incertezze degli amministratori locali, mentre le risorse disponibili anziché aumentare diminuivano o quantomeno andavano attinte sulle diverse normative settoriali non sempre di facile accesso e/o conoscenza a livello decentrato o, ancora, di difficile coordinamento con altre.

La necessità da parte dell'ente rappresentativo delle Comunità montane (UNCHEM) di seguire e intervenire nei dibattiti in corso su questi fondamentali aspetti pare ne

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

abbia distolto l'attenzione e l'impegno sulle concrete problematiche dei territori montani che, peraltro, sono andate aumentando sia quantitativamente che qualitativamente nel tempo a causa delle negative contingenze economiche generali e agli avversi fattori climatici.

Non vanno dimenticate, tra l'altro, le vicende che, in sede europea, hanno portato al mancato riconoscimento della specificità dei territori montani nel testo, ancora in discussione, di Costituzione europea, dal quale derivano effetti anche nei Regolamenti applicativi relativamente alla destinazione di fondi espressamente dedicati al sostegno e alla valorizzazione di questo territorio e della sua popolazione.

L'Anno internazionale delle montagne (2002), pur avendo visto nel nostro Paese un gran fiorire di iniziative e di dibattiti, non è riuscito a coagulare a livello decisionale le posizioni dei diversi soggetti competenti in materia (Amministrazioni centrali, regioni, province, Comunità montane, Enti parco...), i cui contributi, seppure pregevoli e importanti, non hanno trovato un'utile sintesi.

Coll'insediamento del Governo in carica, la delega alla montagna è passata dall'ex Ministero del tesoro al Ministro per gli affari regionali, mentre il Comitato interministeriale della montagna (CTIM), che sembra rivestire più solo funzioni tecniche e di coordinamento e redazione della Relazione annuale, piuttosto che essere emanazione del CIPE, siede ancora presso il Ministero dell'economia.

Il Parlamento, nonostante le reiterate sollecitazioni provenienti da più parti e gli impegni verbali di numerosi deputati e senatori, non ha mai discusso in tutti questi anni la Relazione annuale, evidenziando chiaramente una sostanziale disattenzione e sottovalutazione dei problemi inerenti a più del 50% del territorio nazionale e non cogliendo, forse, l'importanza di una visione unitaria del problema e di un intervento coordinato piuttosto che frammentario e settoriale.

Anche l'Istituto Nazionale di ricerca della Montagna (INRM) ha parzialmente disatteso la sua funzione di analisi, ricerca, stimolo e proposta agli organi di governo circa la strumentazione necessaria ad avviare nei territori montani - tra loro molto diversi e bisognosi di interventi specifici - processi di sviluppo autopropulsivi.

## Testo di Osservazioni e Proposte su La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

Nel frattempo le Regioni, cui già erano riconosciuti poteri esclusivi nel governo del territorio, delegavano le competenze in materia di volta in volta a Province, Comuni, Comunità montane o, viceversa, ne mantenevano sostanzialmente la capacità decisionale. In altri termini, e con situazioni assolutamente diverse tra una Regione e l'altra, le Province nell'arco di un lustro da un ruolo marginale si sono trovate a svolgere funzioni di importanza vitale nella gestione e nel governo del territorio, talvolta con risorse e strumenti inadeguati sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Le Comunità montane, d'altra parte, hanno in molte zone perso visibilmente di potere e di capacità di intervento (se non a "livello volontario") con le eccezioni, anche rilevanti, delle aree dove la tradizione storica, i saperi e le capacità cumulate nel tempo e riconosciute dalle popolazioni locali hanno inciso sulle scelte di delega delle Regioni, nonché sulle reali possibilità di determinare politiche adatte.

Negli ultimi mesi, si è, se possibile, intensificata l'attività di proposta normativa: in parlamento giacciono una decina di proposte più o meno complete di legge sulla montagna, mentre le Comunità montane sono completamente scomparse dal testo di revisione del Titolo V° della Costituzione, venendo così a mancare qualsiasi riferimento costituzionale alla specificità del territorio montano e a organismi che abbiano i poteri per gestirlo vuoi sotto il profilo ambientale, naturalistico, paesaggistico, culturale, vuoi sotto il profilo socio-economico.

Infine, il Ministro degli affari regionali, che ha la delega per la montagna, anche avvalendosi di un Osservatorio costituito ad hoc, sta, a sua volta, elaborando un disegno di legge di riforma della 97/94.

### ***Proposte***

Dal punto di vista dei contenuti, come si è già precedentemente sottolineato, il Cnel ritiene che il quadro complessivo della Relazione sia ormai giunto ad una sistematizzazione soddisfacente, anche se ovviamente i miglioramenti sono comunque sempre possibili e, anzi, auspicabili in un contesto che - per dirla con la stessa premessa

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

a firma del Ministro dell'economia – “si presenta come un lavoro aperto, un cantiere che ogni anno registra qualche avanzamento”.

I progressi fatti nell'arco di questi nove anni sono evidenti, ma l'utilizzo dei contenuti della Relazione, anche da parte del legislatori e degli organi di governo sarebbe migliore se venissero inseriti alcuni indicatori – opportunamente scelti – in grado di fornire una visione aggiornata della situazione demografica, sociale ed economica di questo territorio e conseguentemente dal confronto emergessero –in positivo o in negativo – le differenze.

Ciò consentirebbe al CTIM di segnalare all'Istat eventuali “buchi statistici” e, indirettamente, di stimolare la raccolta e l'elaborazione dei dati mancanti.

Spesso, infatti, e il Cnel stesso ne ha avuto prova nell'indagine avviata in occasione dell'Anno internazionale delle montagne, appare difficile ricavare dai dati disponibili lo spaccato relativo alla montagna, se non accedendo ai Censimenti e, quindi, con cadenza decennale e con elaborazioni aggiuntive.

Il Cnel, auspica, in secondo luogo, una maggior diffusione dei contenuti presenti nella Relazione, ma soprattutto maggiori possibilità di discussione delle tematiche più urgenti, perché da questo possono giungere nuovi spunti di riflessione e di partecipazione alla stesura del documento in una sorta di circolo virtuoso di maggiori conoscenze, nuovi contenuti, proposte e strumenti innovativi e promozione di buone prassi.

In questo senso, anche con l'ausilio della ricerca promossa in occasione dell'Anno Internazionale delle Montagne, il Cnel aveva avviato un processo di diffusione, analisi e discussione delle iniziative e dei progetti più meritevoli di attenzione e più idonei a sostenere lo sviluppo delle aree montane, promuovendo momenti di riflessione comune attraverso una serie di seminari decentrati.

Sempre a fini informativi, non va dimenticata anche l'attività che l'Osservatorio nazionale per il mercato dei servizi e dei prodotti forestali sta portando avanti attraverso un progetto di sito dedicato (la cui operatività è prevista entro l'anno) che, pur concentrando l'attenzione su questo specifico settore, può coadiuvare la nascita e lo

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

sviluppo di attività economiche remunerative e integrate nelle aree montane e alto collinari, dove si concentrano maggiormente i boschi nazionali.

Il Cnel si propone, pertanto, di avviare contatti quanto prima con le Regioni e le autonomie locali e con le stesse organizzazioni datoriali e sindacali per costruire momenti di incontro e di discussione delle diverse problematiche che emergono dalla Relazione partendo dalle esigenze concrete dei diversi territori.

Ovviamente, è auspicio del Consiglio che anche il Parlamento si faccia carico della discussione della Relazione, sensibilizzando così il potere legislativo circa le eventuali modifiche del quadro normativo al riguardo, nonché le Regioni cui sono demandate le competenze di gestione del territorio.

I maggiori problemi, tuttavia, come risulta evidente dalle Osservazioni contenute in questo testo, che parzialmente esulano dagli argomenti stessi della Relazione, derivano soprattutto da tre ordini di cause.

La prima è la mancata definizione di una "politica della montagna", che pur nel rispetto delle diversità esistenti, abbia alcune caratteristiche "nazionali" che consentano di rapportarsi in modo unitario e convincente a livello europeo e si confrontino propositivamente con i dettami delle Convenzioni internazionali sottoscritte o in corso di ratifica.

La seconda causa è da ricercare nella disarticolazione del quadro istituzionale di riferimento che dovrebbe avere chiari i soggetti portatori di poteri e competenze in grado di fornire la strumentazione necessaria a concrete misure di crescita economica e sviluppo delle aree interessate in equilibrio con le attività dell'intero Paese e, più in generale, dell'Unione europea.

Non a caso, nella stessa premessa alla Relazione si legge testualmente "...non si può non auspicare che nella prossima Relazione...possano trovare concreto riscontro a livello nazionale alcuni dei principi tracciati a Bishkek e cioè quello di un equilibrato livello di *governance* e di un più attento e diffuso patrocinio politico che possa tradursi in attuazione di investimenti che saldino pubblico e privato".

La terza causa, da non sottovalutare, riguarda non solo la disponibilità di risorse, ma anche un efficace coordinamento nel loro utilizzo.

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

In sostanza, anche il Cnel che, fin dalla entrata in vigore della legge 97/94, segue con attenzione i problemi della montagna sia sotto il profilo socio-economico, sia sotto il profilo istituzionale, non può che concordare con la centralità dei temi appena citati, anche in base al quadro che si è precedentemente tentato di delineare, e sottolineare la necessità di un impegno forte del Parlamento, del Governo e delle Regioni per indirizzare in modo univoco coordinato la normativa prima e gli interventi relativi al sostegno e allo sviluppo delle aree montane, poi.

Il Cnel ritiene fondamentale il superamento del conflitto di competenze fra i diversi soggetti istituzionali e sollecita un urgente chiarimento circa il quadro di riferimento complessivo e l'opportunità di individuare una "sede" dove sia possibile coordinare i diversi interventi, le disponibilità finanziarie, le capacità progettuali, anche private, al fine di convogliarle ai soggetti destinatari, valutando e promuovendo le sinergie, evitando le duplicazioni e gli sprechi, sostenendo la collaborazione fra i soggetti di spesa.

**CNEL**  
**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**IX RELAZIONE SULLO STATO DELLA MONTAGNA  
ITALIANA**

**Osservazioni e proposte**

*Assemblea, 27 novembre 2003*

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

**Premessa**

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha inviato al Parlamento, come previsto dall'art.24 della Legge n.97/1994, la IX Relazione sullo stato della montagna italiana, curata dal CTIM, del quale anche il CNEL fa parte.

Come di consueto e contestualmente il Consiglio formula un documento di Osservazioni e proposte sull'argomento.

La IX Relazione dà conto dell'attività svolta con riguardo ai territori montani nel secondo semestre 2002 e nel primo 2003 e contiene, pertanto, la fase conclusiva dell'Anno internazionale delle Montagne indetto dall'Onu per affrontare globalmente i problemi inerenti la salvaguardia e lo sviluppo di queste aree.

Il Cnel stesso partecipa alla stesura del testo della Relazione vuoi con un'illustrazione delle iniziative promosse nel periodo in esame, vuoi con quella dell'attività svolta dall'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali (ex dlgs. 227/2001).

Fin da una prima lettura della IX Relazione annuale sullo stato della montagna italiana, emerge il consolidamento del modello redazionale predisposto dal CTIM ormai da qualche anno.

Sia pure con alcune differenze marginali, in parte dovute anche alla necessità di fornire informazioni dettagliate sugli eventi più importanti dell'anno, l'insieme della Relazione, si può suddividere in sei grandi capitoli riguardanti, nell'ordine: "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".

Appare in tal modo più semplice, di anno in anno, verificare l'andamento delle attività messe in atto dai diversi organismi, nonché le ricadute di politiche, programmi e iniziative di carattere internazionale.

La Relazione annuale assume, dunque, sempre di più le caratteristiche di un documento informativo unitario, cui si può fare riferimento sia a livello di conoscenza, sia per individuare le necessità di intervento sul territorio.

Per quanto concerne il primo capitolo, relativo alla situazione regionale, va segnalato che ormai tutte le Regioni – con la sola importante eccezione della Sardegna

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

– hanno provveduto nei tempi a dare il loro contributo, dimostrando tra l'altro la tenuta della partecipazione fattiva del coordinamento regionale presente nel Comitato e, insieme, il loro interesse a partecipare alla stesura del documento.

Nel secondo capitolo - Le politiche e gli interventi delle Amministrazioni e degli Organi centrali dello Stato – vanno segnalate alcune novità relative al contributo del Dipartimento del Ministero delle attività produttive, che nell'anno di riferimento ha elaborato un progetto di sistema informativo territoriale del paesaggio del turismo montano. Il progetto ha l'obiettivo di “analizzare le relazioni tra aspetti paesaggistico-culturali e turistici di un sistema già operativo da anni, denominato SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Paesaggistico)”.

Nel capitolo successivo, riguardante prevalentemente il rapporto fra il sistema montano e quello forestale, 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, che ha sede presso il Cnel.

La relazione dedica, poi, ampio spazio alle Convenzioni e alle azioni internazionali con riferimento ai territori montani. Oltre ad una disamina puntuale delle iniziative Leader e Interreg con riferimento al nostro Paese, vi si trovano ampi accenni alla Convenzione delle Alpi, e a quella sulla diversità biologica, al Protocollo di Kyoto, al regolamento comunitario Forest Focus e al Tavolo di concertazione per le strategie di lotta al Commercio illegale internazionale del legname (cui partecipa anche il Cnel), allo scopo di individuare e definire possibili strategie nazionali per la lotta a questo fenomeno.

La situazione nelle zone montane dell'Unione europea è stata dibattuta nell'Incontro ministeriale informale promosso dalla Presidenza italiana della UE, svoltosi a Taormina con la partecipazione di 21 Stati membri e candidati, che ne hanno evidenziato la “specificità”, adottando una Dichiarazione finale che è stata condivisa dal CNEL. Tale Dichiarazione costituisce un'importante piattaforma condivisa per l'ulteriore iniziativa, in sede europea, a sostegno della specificità della montagna e di politiche unitarie per la salvaguardia e il potenziamento della ricchezza socio-economica che esprime.

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,

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

l'attività svolta dall'INRM (Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna): Attualmente, in gestione commissariale e in fase di riordino, l'Istituto prosegue la sua attività con la duplice vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e della Presidenza del Consiglio.

L'informazione per la montagna (Cap. 6), infine, dà conto:

- del quadro statistico aggiornato fornito dall'ISTAT e dei relativi confronti intercensuali relativamente agli andamenti demografici dei comuni montani, alla superficie agricola e alle aziende zootecniche e non;
- della diffusione delle foreste nelle aree montane e delle caratteristiche socio-rurali delle aziende agricole montane;
- dei progressi del Sistema informativo della montagna (SIM)

### ***Osservazioni***

La Relazione presenta ormai un quadro sufficientemente esaustivo dal punto di vista informativo e della comunicazione di quanto si è andato facendo con riferimento all'ambiente montano, anche se non completamente soddisfacente in termini di concretezza operativa. Sarebbe opportuno fornire annualmente anche alcuni parametri socioeconomici al fine di evidenziare anche dal punto di vista statistico gli avanzamenti o gli arretramenti nei vari settori che hanno attinenza al territorio definito montano.

Il panorama istituzionale complessivo, tuttavia, mostra segnali evidenti di difficoltà, alcuni dei quali già traspaiono nello stesso testo della Relazione.

Per fare un esempio - che peraltro il Cnel ha già segnalato nelle sedi opportune - il progetto, certamente encomiabile, portato avanti dal Ministero delle attività produttive con quello dei beni culturali rischia per la sua collocazione, per un verso, una scarsa visibilità, per l'altro, un pesante "scollegamento" con le altre iniziative avviate per incrementare e sostenere la multifunzionalità del processo economico in montagna.

Una maggiore integrazione con il sistema SIM (Sistema informativo della montagna) avrebbe, infatti, consentito non solo una più ampia fruibilità di partenza - dato l'ormai buon livello di diffusione del SIM a livello locale - ma avrebbe anche dato il via a un virtuoso "sfruttamento" delle opportunità a che le caratteristiche di

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

eccellenza artistica di determinate aree funzionassero come elementi di valorizzazione e di attrazione e conseguentemente di sviluppo di attività turistiche.

Tuttavia, di fronte a questo che è solo un modesto anche se significativo episodio, quello che maggiormente colpisce in termini generali è la progressiva perdita di peso politico delle Comunità montane, a fronte di un aggravarsi dei conflitti di competenza in materia e dei conseguenti rischi di immobilismo. Il che non significa necessariamente un decadimento delle funzioni, il cui svolgimento appare comunque molto diversificato da zona a zona, in considerazione delle capacità propositive e gestionali e perché no anche economiche delle singole comunità.

La "minor presenza" di questo punto di riferimento istituzionale comporta, una volta di più, l'aumento del gap tra zone ricche e zone povere, laddove gli aggettivi non riguardano solo le risorse finanziarie disponibili, ma più ancora quelle umane ancora in calo secondo l'ultimo censimento demografico.

Contemporaneamente a questo processo di de-istituzionalizzazione delle Comunità montane (nelle ultime norme esse sono ormai equiparate alle "unioni volontarie"), le funzioni da loro svolte vengono, di volta in volta, avocate dalle Regioni o affidate alle Province o affidate, appunto, alle unioni volontarie o ancora non più garantite da nessun altro che dal singolo Comune, quando ne è in grado.

In un territorio come quello montano che, con eccezioni anche di grande rilievo, si presenta particolarmente fragile sotto il profilo della disponibilità delle risorse fisiche, umane, economiche, l'effetto di questa disarticolazione e insieme di incertezza di fondo circa il livello decisionale e il coordinamento delle competenze non può che essere negativo e dar luogo a fenomeni di aggravamento delle condizioni di equilibrio già precarie e ai limiti della sostenibilità.

Parliamo qui di presidi sanitari, di presidi scolastici, di servizi essenziali che garantiscono la presenza umana in aree climaticamente pesanti, ma, di conseguenza, parliamo del venir meno delle condizioni minime per la nascita e lo sviluppo di attività economiche remunerative.

Il Cnel, per sua parte, non si pone il problema di chi debba provvedere alle funzioni primarie di questi territori, quanto piuttosto quello della necessità che vi sia qualcuno che sostenga i piccoli comuni montani nello svolgimento delle proprie competenze e che, quindi, in una contingenza economica particolarmente difficile come l'attuale,

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

risorse comunque adeguate affluiscano a questi territori e il loro utilizzo sia gestito oculatamente mirando al contenimento dell'abbandono da parte dei residenti, al miglioramento - o almeno al mantenimento - di condizioni di "vivibilità", all'avvio di attività produttive compatibili con la peculiarità di queste aree.

Sono ormai alcuni anni che si ventila la possibilità di una revisione della legge 97/94 con continue oscillazioni fra i timori di pesanti arretramenti sui principi stabiliti da quella normativa e visioni ottimistiche circa la possibilità di introdurre norme più immediatamente operative e, quindi, più efficaci anche se eventualmente meno ambiziose di quelle previste dalla legge quadro del 1994. Delle norme giuridiche in essa contenute va detto, tra l'altro, che molte non hanno trovato applicazione ancor oggi e che, forse, basterebbe renderle operative con la dotazione delle risorse necessarie e avendo, inoltre, presente i soggetti che la devono applicare, piuttosto che ridiscutere l'intero impianto della legge.

Non a caso il Cnel, anche in precedenti Osservazioni e proposte sullo stato della montagna ha sottolineato l'importanza di elementi quali le reti di "stazioni mobili" per la fornitura di servizi alle persone e alle imprese e ha sostenuto, anche concretamente, il ruolo fondante della presenza di istituti scolastici, non solo come luoghi di istruzione, ma come punti di riferimento "culturali" per fasce più ampie di popolazione.

Contemporaneamente, e in tempi più recenti, in questo dibattito sempre vivo si è innestato quello di ben più ampio respiro e di maggiore rilevanza relativo alla riforma costituzionale, in un percorso non sempre lineare, ma anzi spesso soggetto a ripensamenti e cambiamenti in corso d'opera.

Ciò, inutile dirlo, ha aumentato le incertezze degli amministratori locali, mentre le risorse disponibili anziché aumentare diminuivano o quantomeno andavano attinte sulle diverse normative settoriali non sempre di facile accesso e/o conoscenza a livello decentrato o, ancora, di difficile coordinamento con altre.

La necessità da parte dell'ente rappresentativo delle Comunità montane (UNCME) di seguire e intervenire nei dibattiti in corso su questi fondamentali aspetti pare ne abbia distolto l'attenzione e l'impegno sulle concrete problematiche dei territori montani che, peraltro, sono andate aumentando sia quantitativamente che qualitativamente nel tempo a causa delle negative contingenze economiche generali e agli avversi fattori climatici.

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

Non vanno dimenticate, tra l'altro, le vicende che, in sede europea, hanno portato al mancato riconoscimento della specificità dei territori montani nel testo, ancora in discussione, di Costituzione europea, dal quale derivano effetti anche nei Regolamenti applicativi relativamente alla destinazione di fondi espressamente dedicati al sostegno e alla valorizzazione di questo territorio e della sua popolazione.

L'Anno internazionale delle montagne (2002), pur avendo visto nel nostro Paese un gran fiorire di iniziative e di dibattiti, non è riuscito a coagulare a livello decisionale le posizioni dei diversi soggetti competenti in materia (Amministrazioni centrali, regioni, province, Comunità montane, Enti parco...), i cui contributi, seppure pregevoli e importanti, non hanno trovato un'utile sintesi.

Coll'insediamento del Governo in carica, la delega alla montagna è passata dall'ex Ministero del tesoro al Ministro per gli affari regionali, mentre il Comitato interministeriale della montagna (CTIM), che sembra rivestire più solo funzioni tecniche e di coordinamento e redazione della Relazione annuale, piuttosto che essere emanazione del CIPE, siede ancora presso il Ministero dell'economia.

E' auspicabile che il Parlamento, al quale il Governo rimette una Relazione annuale sullo stato della montagna, e le Regioni assumano tale Relazione come quadro unitario di riferimento nelle iniziative legislative, per adeguare le normative alle modifiche costituzionali intervenute, e nelle politiche di governo dei territori montani considerati nella loro specificità.

Anche l'Istituto Nazionale di ricerca della Montagna (INRM) ha parzialmente disatteso la sua funzione di analisi, ricerca, stimolo e proposta agli organi di governo circa la strumentazione necessaria ad avviare nei territori montani - tra loro molto diversi e bisognosi di interventi specifici - processi di sviluppo autopropulsivi.

Nel frattempo le Regioni, cui già erano riconosciuti poteri esclusivi nel governo del territorio, delegavano le competenze in materia di volta in volta a Province, Comuni, Comunità montane o, viceversa, ne mantenevano sostanzialmente la capacità decisionale. In altri termini, e con situazioni assolutamente diverse tra una Regione e l'altra, le Province nell'arco di un lustro da un ruolo marginale si sono trovate a svolgere funzioni di importanza vitale nella gestione e nel governo del territorio, talvolta con risorse e strumenti inadeguati sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Le Comunità montane, d'altra parte, hanno in molte zone perso visibilmente di potere e di

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

capacità di intervento (se non a "livello volontario") con le eccezioni, anche rilevanti, delle aree dove la tradizione storica, i saperi e le capacità cumulate nel tempo e riconosciute dalle popolazioni locali hanno inciso sulle scelte di delega delle Regioni, nonché sulle reali possibilità di determinare politiche adatte.

Negli ultimi mesi, si è intensificata l'iniziativa in Parlamento con proposte sulla montagna, in cui sarà necessario recuperare ed esaltare il ruolo delle Comunità montane, non considerate nel nuovo Titolo V della Costituzione, pur essendo immutato il riferimento alla specificità delle zone montane, contenuto nell'art.44 Cost..

Infine, il Ministro degli affari regionali, con delega per la montagna ha ribadito nel Convegno di Taormina l'impegno di presentare entro dicembre il Disegno di revisione della Legge n.97/1994.

Il CNEL, nel sottolineare l'importanza dell'iniziativa legislativa, parlamentare e di Governo, riafferma l'impegno delle Forze sociali presenti al suo interno, per il rilancio di un'azione rinnovata e la valorizzazione della risorsa socio-economica della montagna.

In questo contesto il CNEL si riserva di presentare opportune proposte coerenti con gli obiettivi di riforma della legge, da tempo indicati.

### *Proposte*

Dal punto di vista dei contenuti, come si è già precedentemente sottolineato, il Cnel ritiene che il quadro complessivo della Relazione sia ormai giunto ad una sistematizzazione soddisfacente, anche se ovviamente i miglioramenti sono comunque sempre possibili e, anzi, auspicabili in un contesto che - per dirla con la stessa premessa a firma del Ministro dell'economia - "si presenta come un lavoro aperto, un cantiere che ogni anno registra qualche avanzamento".

I progressi fatti nell'arco di questi nove anni sono evidenti, ma l'utilizzo dei contenuti della Relazione, anche da parte del legislatori e degli organi di governo sarebbe migliore se venissero inseriti alcuni indicatori - opportunamente scelti - in grado di fornire una visione aggiornata della situazione demografica, sociale ed economica di questo territorio e conseguentemente dal confronto emergessero - in positivo o in negativo - le differenze.

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

Ciò consentirebbe al CTIM di segnalare all'Istat eventuali "buchi statistici" e, indirettamente, di stimolare la raccolta e l'elaborazione dei dati mancanti.

Spesso, infatti, e il Cnel stesso ne ha avuto prova nell'indagine avviata in occasione dell'Anno internazionale delle montagne, appare difficile ricavare dai dati disponibili lo spaccato relativo alla montagna, se non accedendo ai Censimenti e, quindi, con cadenza decennale e con elaborazioni aggiuntive.

Il Cnel, auspica, in secondo luogo, una maggior diffusione dei contenuti presenti nella Relazione, ma soprattutto maggiori possibilità di discussione delle tematiche più urgenti, perché da questo possono giungere nuovi spunti di riflessione e di partecipazione alla stesura del documento in una sorta di circolo virtuoso di maggiori conoscenze, nuovi contenuti, proposte e strumenti innovativi e promozione di buone prassi.

In questo senso, anche con l'ausilio della ricerca promossa in occasione dell'Anno Internazionale delle Montagne, il Cnel aveva avviato un processo di diffusione, analisi e discussione delle iniziative e dei progetti più meritevoli di attenzione e più idonei a sostenere lo sviluppo delle aree montane, promuovendo momenti di riflessione comune attraverso una serie di seminari decentrati.

Sempre a fini informativi, non va dimenticata anche l'attività che l'Osservatorio nazionale per il mercato dei servizi e dei prodotti forestali sta portando avanti attraverso un progetto di sito dedicato (la cui operatività è prevista entro l'anno) che, pur concentrando l'attenzione su questo specifico settore, può coadiuvare la nascita e lo sviluppo di attività economiche remunerative e integrate nelle aree montane e alto collinari, dove si concentrano maggiormente i boschi nazionali.

Il Cnel si propone, pertanto, di avviare contatti quanto prima con le Regioni e le autonomie locali e con le stesse organizzazioni datoriali e sindacali per costruire momenti di incontro e di discussione delle diverse problematiche che emergono dalla Relazione partendo dalle esigenze concrete dei diversi territori.

Ovviamente, è auspicio del Consiglio che anche il Parlamento si faccia carico della discussione della Relazione, sensibilizzando così il potere legislativo circa le eventuali modifiche del quadro normativo al riguardo, nonché le Regioni cui sono demandate le competenze di gestione del territorio.

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

I maggiori problemi, tuttavia, come risulta evidente dalle Osservazioni contenute in questo testo, che parzialmente esulano dagli argomenti stessi della Relazione, derivano soprattutto da tre ordini di cause.

La prima è la mancata definizione di una "politica della montagna", che pur nel rispetto delle diversità esistenti, abbia alcune caratteristiche "nazionali" che consentano di rapportarsi in modo unitario e convincente a livello europeo e si confrontino propositivamente con i dettami delle Convenzioni internazionali sottoscritte o in corso di ratifica.

La seconda causa è da ricercare nella disarticolazione del quadro istituzionale di riferimento che dovrebbe avere chiari i soggetti portatori di poteri e competenze in grado di fornire la strumentazione necessaria a concrete misure di crescita economica e sviluppo delle aree interessate in equilibrio con le attività dell'intero Paese e, più in generale, dell'Unione europea.

Non a caso, nella stessa premessa alla Relazione si legge testualmente "...non si può non auspicare che nella prossima Relazione...possano trovare concreto riscontro a livello nazionale alcuni dei principi tracciati a Bishkek e cioè quello di un equilibrato livello di *governance* e di un più attento e diffuso patrocinio politico che possa tradursi in attuazione di investimenti che saldino pubblico e privato".

La terza causa, da non sottovalutare, riguarda non solo la disponibilità di risorse, ma anche un efficace coordinamento nel loro utilizzo.

In sostanza, anche il Cnel che, fin dalla entrata in vigore della legge 97/94, segue con attenzione i problemi della montagna sia sotto il profilo socio-economico, sia sotto il profilo istituzionale, non può che concordare con la centralità dei temi appena citati, anche in base al quadro che si è precedentemente tentato di delineare, e sottolineare la necessità di un impegno forte del Parlamento, del Governo e delle Regioni per indirizzare in modo univoco coordinato la normativa prima e gli interventi relativi al sostegno e allo sviluppo delle aree montane, poi.

Il Cnel ritiene fondamentale il superamento del conflitto di competenze fra i diversi soggetti istituzionali e sollecita un urgente chiarimento circa il quadro di riferimento complessivo e l'opportunità di individuare una "sede" dove sia possibile coordinare i diversi interventi, le disponibilità finanziarie, le capacità progettuali, anche private, al fine di convogliarle ai soggetti destinatari, valutando e promuovendo le sinergie,

Testo di Osservazioni e Proposte su  
La IX Relazione annuale sullo stato della montagna

evitando le duplicazioni e gli sprechi, sostenendo la collaborazione fra i soggetti di  
spesa.

# OSSERVAZIONI E PROPOSTE SULLA MONTAGNA

## *Proposte di modifica del testo*

Pag. 1 PREMESSA

Sostituire il primo capoverso con:

**“Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha inviato al Parlamento, come previsto dall'art. 24 della Legge n. 97/1994, la IX Relazione sullo stato della montagna italiana, curata dal CTIM, del quale anche il CNEL fa parte.”**

Con Roberto se va bene con l'accademia riproponiamo  
per i consiglieri. però / la loro linea

Pag. 2 prima dell'ultimo capoverso inserire:

**“La situazione delle zone montane nell’Unione europea è stata dibattuta nell’Incontro ministeriale informale promosso dalla Presidenza italiana della UE, svoltosi a Taormina con la partecipazione di delegazioni di 21 Stati membri e candidati, che ne hanno evidenziato la ‘specificità’, adottando una Dichiarazione finale che è stata condivisa dal CNEL. Tale Dichiarazione costituisce un’importante piattaforma condivisa per l’ulteriore iniziativa, in sede europea, a sostegno della specificità della montagna e di politiche unitarie per la salvaguardia e il potenziamento della ricchezza socio-economica che esprime.”**

Pag. 6 sostituire il penultimo capoverso con il seguente:

**“E’ auspicabile che il Parlamento, al quale il Governo rimette una Relazione annuale sullo stato della montagna, e le Regioni assumano tale Relazione come quadro unitario di riferimento nelle iniziative legislative, per adeguare le normative alle modifiche costituzionali intervenute, e nelle politiche di governo dei territori montani considerati nella loro specificità.”**

Pag. 7 sostituire il secondo capoverso con il seguente:

**“Negli ultimi mesi, si è intensificata l’iniziativa in Parlamento con proposte sulla montagna, in cui sarà necessario recuperare ed esaltare il ruolo delle Comunità montane, non considerate nel nuovo Titolo V della Costituzione, pur essendo immutato il riferimento alla specificità delle zone montane, contenuto nell’art. 44 Cost..”**

Pag. 7 sostituire il terzo capoverso con il seguente:

**“Infine, il Ministro degli Affari regionali con delega per la montagna ha ribadito nel Convegno di Taormina l'impegno di presentare entro dicembre il Disegno di revisione della Legge n. 97/1994.**

*nel Consiglio* Il CNEL, nel sottolineare l'importanza dell'iniziativa legislativa, parlamentare e di Governo, riafferma l'impegno delle Forze sociali <sup>presenti</sup> per il rilancio di un'azione rinnovata e la valorizzazione della risorsa socio-economica della montagna”

*AGGIUNGERE: In questo contesto il CNEL si riserva di presentare opportune proposte de  
tempo indicate nelle leggi.....*

Pag. 7 sostituire il terzo capoverso con il seguente:

**“Infine, il Ministro degli Affari regionali con delega per la montagna ha ribadito nel Convegno di Taormina l'impegno di presentare entro dicembre il Disegno di revisione della Legge n. 97/1994.**

**Il CNEL, nel sottolineare l'importanza dell'iniziativa legislativa, parlamentare e di Governo, riafferma l'impegno delle Forze sociali, *presenti al suo interno*, per il rilancio di un'azione rinnovata e la valorizzazione della risorsa socio-economica della montagna”**

*In questo contesto il CNEL si riserva di presentare opportune proposte inerenti con due anni di riprenda <sup>dalla legge</sup> da tempo indicati. <sup>o meglio</sup>*  
~~con la legge n. 97/1994~~