

NORMATIVE REGIONALI A CONFRONTO

4.1 BUONE PRATICHE E CASI STUDIO

Saranno qui prese in rassegna alcune iniziative regionali fra le più significative a favore dei rispettivi territori montani. L'analisi ha lo scopo di comparare buone pratiche, peculiarità ed esperienze esistenti a livello regionale (Piemonte, Lombardia,

Emilia Romagna e Toscana) con il caso della Regione Veneto.⁴⁸ Si vuole così individuare un quadro di riferimento sul quale porre le basi per una proposta di interventi a favore delle zone montane venete in forza della loro "specificità".

4.2 ASPETTI COMUNI E VARIABILI DI ALCUNE POLITICHE REGIONALI

Anche alla luce delle recenti decisioni in materia di politica economica nazionale, è evidente come le prospettive per Enti Locali, Regioni, Province e Comuni, in termini di trasferimenti statali, non siano incoraggianti.

Esiste quindi, e bisogna prenderne atto, una esigenza di razionalizzazione e strutturazione degli investimenti locali legata ad obiettivi specifici di medio periodo che ogni ente intende perseguire al fine di non disperdere le risorse finanziarie ed agire in modo efficace sul territorio.

In questa direzione si sono mosse alcune Regioni che negli ultimi anni hanno riflettuto sul tema montagna sviluppando politiche ad hoc, ma con una visione trasversale in grado di integrare tali politiche in un quadro di riferimento più ampio (documenti strategici regionali, piani di sviluppo territoriale). Questo è un tratto comune quindi ai documenti di riferimento regionali in materia, che non solo sottolineano l'esigenza di un approccio integrato tra diverse politiche regionali ed interventi settoriali (es. sanità e montagna; trasporti e montagna; impresa e montagna), ma fanno anche riferimento ai programmi di sviluppo regionali promossi dalla Commissione Europea per garantire quel flusso finanziario aggiuntivo che, a livello interno, sta diventando sempre più esiguo.

Inoltre ulteriori aspetti che accomunano le diverse politiche regionali in tema di montagna sono legati a:

- identificazione del territorio montano come un ambito di opportunità di sviluppo e di valorizzazione delle peculiarità locali in linea anche con i recenti orientamenti europei;
- crescente consapevolezza dell'esistenza di un sistema montagna che racchiude in sé più montagne con problematiche ed aspetti peculiari anche molto diversi tra loro.

In questo contesto il problema della governance territoriale è stato affrontato con modalità differenti e con linee di intervento atte ad integrare, nel modo più efficace possibile, lo sviluppo montano e la realtà regionale considerata nel suo complesso. Ogni Regione quindi si è posta diversi obiettivi e strategie. Poniamo alcuni casi a confronto prendendo in considerazione le Regioni a statuto ordinario dell'arco alpino *in primis* ma anche dell'area appenninica, che, pur avendo già in partenza approcci e realtà molto diversificate, in qualche modo possono offrire uno spunto di riflessione in un'ottica comparata, senza tuttavia affrontare in questa sede il tema del "riordino" delle Comunità montane nell'ambito della legislazione regionale sull'associazionismo degli enti locali.

⁴⁸ Le 5 Regioni a statuto ordinario prese in considerazione rappresentano più di un quarto della montagna italiana.

REGIONE PIEMONTE

Un "caso studio" è rappresentato dalla Regione Piemonte, la quale si è dotata di un documento normativo specifico per la montagna rappresentato dal Testo Unico sulla Montagna approvato con legge regionale n. 16 del 2 luglio 1999.⁴⁹

Il Testo Unico sulla montagna rappresenta uno strumento legislativo particolarmente efficace ed interessante attraverso cui la Regione Piemonte gestisce la salvaguardia del territorio montano. Grazie a tale documento la Regione ha dimostrato una particolare attenzione verso le Comunità montane piemontesi permettendo loro di svolgere un ruolo chiave quali enti di riferimento.⁵⁰

In base alla medesima legge la Regione Piemonte si è anche dotata di un specifico strumento statistico: la Banca Dati Decisionale sulla Montagna (BDDM), un applicativo finalizzato ad assicurare le basi dati e le elaborazioni necessarie all'attività di analisi e studio dei territori montani e collinari piemontesi.⁵¹

Nel 2010, su incarico dell'assessorato regionale per lo "Sviluppo della Montagna e Foreste", alcuni esperti hanno elaborato una ricerca atta ad identificare nuovi indicatori di tipo congiunturale e strutturale mirati a definire le aree montane regionali. Tali indicatori sono stati suddivisi in: 1. assi socio-economici (demografia, reddito, dotazioni, attività); 2. infrastrutturali (reti, nodi, flussi, impedenza); 3. ambientali (capitale naturale, vulnerabilità, paesaggio, pressioni) e combinati in modo da ottenere otto tipologie di Comuni di montagna. La classificazione dei Comuni viene riferita alle 22 zone omogenee identificate dalla Regione Piemonte ai sensi del DCR 217/2008 per il riordino delle Comunità montane, zone che vengono brevemente descritte e valutate in base alle tipologie comunali presenti. Lo studio ha lo scopo di individuare punti di forza e di debolezza intorno cui delineare politiche e azioni future in vista di una possibile revisione del TU del 1999 ad oggi ancora in vigore.⁵²

⁴⁹ B.U.R. 7 luglio 1999, n.27 - Suppl. ord. n.2

⁵⁰ «Il Governo Regionale crede che la montagna debba essere riconosciuta e promossa nelle sue specificità, attraverso finanziamenti mirati; altrettanto indispensabile ritiene il mantenimento dei servizi ai residenti. L'azione regionale è quindi mirata all'incremento della residenzialità, dell'attiva manutenzione ambientale e forestale, dell'attivazione di forme di imprenditorialità volte all'utilizzo ecocompatibile delle risorse locali. La capacità di affrontare e risolvere il disagio di chi vive la montagna è nell'interesse nostro e delle generazioni che verranno». Comunità montana Terre del Giarolo: www.terredelgiarolo.it.

⁵¹ Con legge regionale n. 7 del 2 aprile 2007 viene soppresso l'Osservatorio regionale sulla Montagna, ma riconoscendo il valore delle attività svolte, si mantiene, a carico della Direzione regionale competente in materia, il compito di svolgere permanenti analisi e studi sulle problematiche del territorio montano piemontese.

⁵² Alberto Crescimanno, Fiorenzo Ferlaino, Francesca S. Rota, *La montagna del Piemonte - Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte, gennaio 2010. Peraltro i dati esaminati sono prevalentemente riferiti al censimento 2001.

	PIEMONTE
Percentuale di territorio montano	Il territorio montano in Piemonte copre il 51,8% dell'intera superficie regionale. (Dati ISTAT)
Definizione di aree montane	Territori delle Comunità montane ridelimitate e suddivisi in zone omogenee ai sensi dell'articolo 3 l.r. 16/99 ed ai territori classificati montani pur non ricadenti in Comunità montane a norma dell'articolo 28, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), e successive modifiche ed integrazioni Nel 2009 il Consiglio regionale ha ridefinito le zone omogenee della Regione Piemonte, che rappresentano la base territoriale delle nuove Comunità montane. Il 28 agosto 2009, le nuove Comunità montane sono state formalmente costituite con distinti decreti della Presidente della Giunta regionale (cfr. Supplemento ordinario n. 1 del 31 agosto 2009 al BUR n. 34 del 27 agosto 2009).
Numero di Comuni montani	Nel complesso, le 22 nuove Comunità montane comprendono 553 Comuni, di cui 530 classificati interamente montani.
Quota montagna su PIL regione⁵³	13%
Organi regionali competenti	Giunta Regionale
Normativa di riferimento	L.R. n. 17, 11 agosto 1973: "Delimitazione delle zone montane omogenee. Costituzione e funzionamento delle Comunità montane" L.R. n. 23, 9 aprile 1990: "Provvedimenti per lo sviluppo dei territori montani" L.R. n. 28, 18 giugno 1992: "Ordinamento delle Comunità montane" L.R. n. 37, 22 agosto 1994: "Istituzione del fondo regionale per la montagna" L.R. n. 72, 9 ottobre 1995: "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socio-economico delle zone montane" L.R. n. 16, 2 luglio 1999: "Testo unico delle leggi sulla montagna" Decreti del Presidente della Giunta Regionale 28 agosto 2009, dal n. 67 al n. 88: Nell'ambito delle 22 nuove zone omogenee vengono costituite le nuove Comunità montane piemontesi L.R. n. 13, 20 gennaio 1997: "Organizzazione del servizio idrico integrato", art. 8 c. 4: «L'Autorità d'ambito destina una quota della tariffa, non inferiore al 3 per cento, alle attività di difesa e tutela dell'assetto idrogeologico del territorio montano. I suddetti fondi sono assegnati alle Comunità montane sulla base di accordi di programma per l'attuazione di specifici interventi connessi alla tutela e alla produzione delle risorse idriche e delle relative attività di sistemazione idrogeologica del territorio»

⁵³ Il dato, sia pure non recente, è l'unico disponibile ed è frutto di una stima Censis. Cfr. UNCEM CENSIS, *Il valore della montagna*, Roma 2002.

REGIONE LOMBARDIA

La Regione Lombardia ha adottato, nel 2009, un documento strategico denominato "Piano d'azione per la montagna" (PAM).⁵⁴ Il documento nasce con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree montane, facendo crescere l'integrazione tra le politiche regionali attraverso specifiche linee prioritarie di intervento.

Il piano è strutturato in cinque capitoli: una premessa dove emerge, dopo una breve panoramica della normativa europea e nazionale in materia di montagna, un primo rimando ai documenti programmatici regionali (PRS, DPERF, PTR⁵⁵) per quanto riguarda la definizione delle azioni strategiche di riferimento e dove si auspica inoltre una riclassificazione del territorio montano su scala nazionale; la descrizione della struttura del Piano che comprende:

- tre obiettivi di sistema: I) l'attrattività e la qualità della vita, II) lo sviluppo socio-economico, III) l'innovazione e l'accessibilità (infrastrutture);
- 17 linee prioritarie di intervento che toccano principalmente aspetti quali: prevenzione e mitigazione dei rischi naturali; difesa del suolo; conservazione e valorizzazione del territorio; incremento della qualità delle foreste; patrimonio culturale delle identità locali; miglioramento dell'accessibilità ai beni culturali;

sfruttamento delle risorse energetiche alternative e rinnovabili; ampliamento dell'offerta turistica (con particolare attenzione alla sostenibilità e alla destagionalizzazione dei flussi turistici); sostegno al comparto agro-forestale; competitività delle imprese;

- relative azioni strategiche.

Nel capitolo quarto si descrive come il budget viene poi suddiviso per linea prioritaria e DG di riferimento e comprende una descrizione puntuale dei programmi comunitari, in cui la Regione Lombardia è partner, aventi ricaduta sulle aree montane: il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia - Svizzera 2007-2013; il Programma di cooperazione territoriale Spazio Alpino 2007-2013; il Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

Il PAM rappresenta un interessante esempio di strumento di riferimento regionale per le aree montane a partire dal quale sono definite politiche e orientati investimenti in base ad un aggiornamento annuale delle azioni strategiche e delle risorse allocate. Il PAM si presenta come strumento correlato e sinergico rispetto agli altri strumenti di programmazione regionale i cui contenuti rappresentano un necessario presupposto al documento stesso e che vengono quindi costantemente da questo richiamati.

⁵⁴ Deliberazione Giunta Regionale 20 maggio 2009, n°8/9394, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n°23 dell'8 giugno 2009.

⁵⁵ Programma Regionale di Sviluppo; Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale; Piano Territoriale Regionale.

QUALE MONTAGNA, QUALI MONTAGNE? ANALISI DEGLI INTERVENTI NORMATIVI

	LOMBARDIA
Percentuale di territorio montano	Il territorio montano lombardo occupa il 43,3% della superficie regionale. (Dati ISTAT)
Definizione di aree montane	Viene considerata montagna lombarda il territorio compreso nel perimetro delle Comunità montane ai sensi della LR 19/2008. Le CM sono state ridotte, con tale intervento normativo, da 30 a 23. Il Piano Territoriale Regionale ha introdotto una suddivisione geografica della montagna lombarda in tre macroaree: fascia alpina, fascia prealpina, fascia appenninica (rapporto IREALP commercio) al fine di considerarne le diverse problematiche.
Numero di Comuni montani	Le nuove Comunità montane della Regione Lombardia comprendono 542 Comuni interamente montani
Quota montagna su PIL regione	10,3%
Organi regionali competenti	Trasversali. Oltre alla Giunta regionale, l'ERSAF - Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (che ha assorbito dal 1 marzo 2011 le attività di IREALP - Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine).
Normativa di riferimento	LR 10/1998 – Disposizioni per la valorizzazione, la tutela e lo sviluppo del territorio montano in attuazione delle L. 97/94 LR 6/2002 – Disciplina delle Comunità montane LR 25/2007- Interventi Regionali a sostegno della popolazione dei territori montani – Introduzione del Fondo regionale per la Montagna LR 19/2008 – Riordino delle Comunità montane della Lombardia DGR 20 maggio 2009, n° 8/9394 - Piano d'azione per la montagna 2009 (Rinnovato con nuovo documento programmatico per il 2010/2011)
Integrazione organica con altre attività e linee programmatiche regionali	Il Programma Regionale di Sviluppo 2005-2010 - PRS - descrive le strategie e gli obiettivi regionali individuati per singoli ambiti territoriali. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale – DPEFR- aggiorna e specifica gli obiettivi contenuti nel PRS ed ha valenza biennale. Il DPEFR aggiorna anche il Piano Territoriale Regionale – PTR - che individua gli elementi essenziali dell'assetto territoriale ed i principali obiettivi di sviluppo socio economico. DPEFR e PTR trattano in modo specifico il sistema territoriale della montagna dal punto di vista dello sviluppo economico il primo e di tutela ambientale il secondo. Tra gli obiettivi principali considerati: la tutela degli aspetti ambientali, contrastare le dinamiche legate allo spopolamento delle aree montane, promuovere il turismo sostenibile, migliorare la dotazione infrastrutturale, promuovere l'utilizzo di energie alternative.

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Anche la Regione Emilia Romagna si è dotata di un documento programmatico di riferimento per le aree montane: il Programma Regionale per la Montagna (è attualmente in vigore il Programma 2009-2011).⁵⁶ Istituito con L.R. n. 2 del 2004,⁵⁷ tale strumento è nato con il compito di presentare un quadro strategico ed alcune linee guida comuni a tutte le politiche settoriali relative ai territori montani. In particolare esso definisce periodicamente le priorità da osservarsi nell'ambito degli obiettivi di sviluppo delle zone montane, i criteri generali per il riparto annuale delle risorse del fondo regionale per la montagna, le modalità di erogazione, le attività di monitoraggio concernenti l'utilizzo delle risorse regionali destinate al perseguimento degli obiettivi di sviluppo della montagna.⁵⁸

È interessante evidenziare come la Regione abbia introdotto, con tale strumento, un sistema di programmazione negoziata:⁵⁹ in seguito all'entrata in vigore del primo Programma regionale per la montagna, infatti, sono state siglate otto Intese

istituzionali a livello provinciale, ognuna delle quali contenente una strategia di sviluppo diversa legata alle specificità territoriali di ogni singola provincia.

Sulla base di tali Intese sono stati siglati degli Accordi-quadro finalizzati ad individuare un programma pluriennale di opere ed interventi per lo sviluppo delle zone montane (nel periodo 2004-2008 sono stati siglati 58 accordi quadro). L'Accordo-quadro si propone come uno strumento di concertazione tra Regione, Province ed enti locali associativi di Comuni montani territorialmente interessati (Comunità montane/Unioni di Comuni) con lo scopo di identificare misure di intervento puntuali e specifiche in base alle esigenze territoriali. Il Programma regionale per la montagna inoltre si pone in un'ottica di programmazione coordinata e integrata con la programmazione regionale contenuta nel Documento Unico di Programmazione, in particolare l'Obiettivo 9 "Valorizzare i potenziali territoriali, consolidare le aree ex Obiettivo 2".

⁵⁶ Il Programma Regionale per la montagna 2009-2011 è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale, n. 1775 del 9 novembre 2009.

⁵⁷ B.U.R. Emilia Romagna n. 9 del 20/1/2004

⁵⁸ L.R. 2/2004 Legge regionale per la montagna, art. 3bis, inserito da art. 18 L.R. 30 giugno 2008, n. 10.

⁵⁹ L.R. 2/2004 – Legge regionale per la montagna, art. 1, comma III, «Le Comunità montane promuovono l'attuazione delle politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane attraverso il sistema della programmazione negoziata definito dal titolo II della presente».

QUALE MONTAGNA, QUALI MONTAGNE? ANALISI DEGLI INTERVENTI NORMATIVI

	EMILIA ROMAGNA
Percentuale di territorio montano	In Emilia-Romagna il 38,5% del territorio è montano. (Dati ISTAT)
Definizione di aree montane	Area appenninica costituita dalla totalità delle zone montane definite ai sensi dell'art. 1, comma 5 punto b), della L.R. 2/2004 come modificata dalla L.R. 10/2008: «zone montane: i territori appartenenti al sistema appenninico emiliano-romagnolo individuati secondo criteri geomorfologici e socio-economici definiti con apposito atto della Giunta regionale» ⁶⁰ a prescindere dalla loro inclusione o meno in ambiti di Comunità montane o di Unioni di Comuni o del Nuovo Circondario di Imola.
Numero di Comuni montani	I Comuni montani in Emilia-Romagna sono 125.
Quota montagna su PIL regione	7,5%
Organi regionali competenti	Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna – Vicepresidenza e Assessorato alle Finanze, Europa, cooperazione con il sistema delle autonomie, valorizzazione della montagna, regolazione dei servizi pubblici locali, semplificazione e trasparenza, politiche per la sicurezza.
Normativa di riferimento	L.R. n.2, 16 febbraio 2004: “Legge regionale per la montagna” L.R. n.10, 31 marzo 2008: “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”. Art.4 Disposizioni in merito al riordino delle Comunità montane.
Integrazione organica con altre attività e linee programmatiche regionali	Documento Unico di Programmazione - DUP Programma di Sviluppo Rurale – PSR Piano Territoriale Regionale - PTR Programma di Valorizzazione e Promozione del Territorio - PVPT (Asse IV POR FESR) Programma di Promozione, Informazione e Commercializzazione Turistica

⁶⁰ Delibera della Giunta regionale del 13/03/2009 n. 1813 - Individuazione di ulteriori zone montane ai sensi dell'articolo 1, comma 5, legge regionale 2/2004; Delibera della Giunta regionale del 06/09/2004 n° 1734 - Individuazione delle zone montane dell'Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 1, comma 5, legge regionale 2/2004.

REGIONE TOSCANA

La Regione Toscana ha sviluppato una propria politica per la montagna attraverso un interessante percorso di seguito descritto.

Dopo la delega all'Assessore all'Ambiente e Tutela del territorio dell'attività di coordinamento delle Politiche per la montagna nel 2000, dal 2010 in carico al Presidente della Giunta regionale, la Regione ha svolto un ruolo coordinatore nel costante dialogo con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali e delle categorie economiche. Il tema "montagna" ha avuto in questo modo un impatto trasversale, concertato a più livelli e legato a molteplici temi e settori di intervento.

Questo nuovo approccio ha portato nel 2002 alla sottoscrizione della Carta delle Montagne toscane da parte dei vari enti presenti al tavolo di concertazione generale regionale.⁶¹ Il documento stabiliva «impegni, obiettivi e percorsi condivisi per il varo di un Piano d'indirizzo per le montagne toscane, fissandone i principi ispiratori nella sussidiarietà istituzionale e sociale, nell'individuazione di interventi fiscali ad hoc, nella semplificazione e nella sostenibilità ambientale».⁶²

Il Piano di indirizzo che ne è scaturito è entrato in vigore nel 2004⁶³ per una durata di due anni prorogato anche al 2007. Esso ha avuto il merito di individuare politiche territoriali specifiche in base alle esigenze e problematiche riscontrate a livello locale, in una analisi di diverse e variegate montagne toscane, con divergenti esigenze e prospettive.⁶⁴ Il documento prevede cinque strategie d'intervento: migliorare la qualità della vita e dei servizi; orientare le attività alla sostenibilità; valorizzare le risorse montane; proteggere la peculiarità dell'ecosistema montano; sostenere le capacità progettuali delle Comunità montane. Ad esse sono collegati 23 macro-obiettivi e 143 tipologie di azioni.⁶⁵ In vista di una maggiore integrazione tra politiche regionali sul tema montagna, nel 2006 si è deciso di trattare tale materia nell'ambito di un atto di programmazione generale: il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2006-2010, ora sostituito dal PRS 2011-2015.⁶⁶ All'interno del PRS 2006-2010 è stato quindi inserito un Progetto Integrato Regionale (PIR) dedicato esplicitamente allo "Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana".

⁶¹ Precedentemente era stata svolta una attività di ricerca e studio contenuta nel *Libro Verde sulla Montagna toscana* pubblicato da IRPET nel Dicembre 2002. Nel 2002, anno internazionale della montagna, sono stati organizzati inoltre sette seminari territoriali tematici e la II Conferenza regionale della montagna.

⁶² *Coordinamento, programmazione e evoluzione delle politiche per le montagne della Regione Toscana*. Contributo di M.C. Montomoli, G. Mugnai, S. Stropia alla XXXI Conferenza italiana di scienze regionali del 2010.

⁶³ Approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 109 del 21 settembre 2004.

⁶⁴ «L'assunto fondamentale è stato quello di considerare la montagna toscana non più come un complesso indistinto di criticità e di problemi, ma come un insieme di territori connotati in modo distinto ("le montagne della Toscana") sia in termini di caratteristiche socio-ambientali che di risorse da valorizzare, con la necessaria conseguenza che a territori montani differenti avrebbero dovuto corrispondere politiche pubbliche differenziate. La finalità generale del Piano è proprio, come accennato in precedenza, quella di correlare le criticità/opportunità della montagna toscana con la varietà delle politiche per il territorio, operando sinergie tra i diversi livelli dell'amministrazione regionale e tra questi e i livelli di governo locale». Da *Coordinamento, programmazione e evoluzione delle politiche per le montagne della Regione Toscana*, cit.

⁶⁵ Impatto dei progetti sulle strategie del Piano d'indirizzo per le montagne toscane 2004-2006: 28% Miglioramento della qualità della vita e dei servizi; 8% Orientare le attività alla sostenibilità; 44% Valorizzare le risorse montane; 20% Proteggere la peculiarità dell'ecosistema montano. Da XIII Relazione sullo stato della montagna italiana, Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (Legge n. 97/1994 - Delibera CIPE 13 aprile 1994), 2007.

⁶⁶ Approvato con risoluzione del Consiglio regionale n.49 del 29 giugno 2011. La più recente L.R. n. 68/2011 all'art. 85 prevede l'indicazione «in un'apposita sezione» del PRS degli «obiettivi strategici» e delle «priorità politiche in favore dei territori montani».

Pur rimanendo in vigore il Piano di indirizzo per le montagne toscane, il PIR "Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana" si proponeva la finalità di aggiornare il quadro analitico e programmatico delineato nello stesso, di implementare tale quadro con l'individuazione di priorità programmatiche territoriali e di raccordare le politiche di settore regionali per la montagna.⁶⁷

Al fine di raggiungere gli obiettivi che il PIR si proponeva, è stato quindi elaborato un primo documento strategico concertato attraverso la sottoscrizione, il 12 novembre 2008, dell'Intesa per lo sviluppo sostenibile dei territori montani, documento, siglato tra Regione Toscana, UNCEM Toscana, UPI Toscana e ANCI Toscana. Tale documento, assieme all'Agenda per le montagne toscane, elaborata per la prima volta nel 2009⁶⁸ e pubblicata con scadenza annuale, rappresentano i documenti operativi con cui la Regione attua le proprie politiche a favore della montagna attraverso un processo

partecipativo che vede coinvolti gli enti locali a vari livelli. In particolare l'Agenda contiene al suo interno anche il Documento di attuazione annuale del Piano d'indirizzo, semplificando in questo modo i procedimenti amministrativi regionali.

Pur rimanendo in vigore l'attuale filiera di programmazione: Piano d'indirizzo per le montagne toscane/Documento attuativo annuale, la legge regionale n. 68 del 27 dicembre 2011 ha introdotto strumenti di semplificazione per quanto riguarda la creazione di piani di sviluppo locali.⁶⁹

Così, mentre già il nuovo PSR 2011/2015 approvato a giugno auspicava questa semplificazione, la L.R. n. 68, abrogando ed assorbendo diverse precedenti norme, ha introdotto un nuovo strumento negoziale atto a favorire il dialogo con gli enti locali ed un più efficace intervento sul territorio: si tratta della possibilità per la Giunta Regionale di promuovere la stipula di patti per la montagna con gli enti locali.⁷⁰

⁶⁷ Da *Coordinamento, programmazione e evoluzione delle politiche per le montagne della Regione Toscana*, cit.

⁶⁸ Con deliberazione della Giunta regionale n. 417 del 25 maggio 2009.

⁶⁹ «Per esigenze di coordinamento e di allineamento della disciplina regionale in materie connesse, si rende necessario riprodurre nella legge, semplificandola, la disciplina della legge regionale 27 luglio 2004, n. 39 (Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio) sui piccoli comuni, sull'indicatore del disagio, sugli interventi regionali di sostegno. Per le medesime finalità e, dovendosi provvedere all'abrogazione della l.r. 37/2008, occorre comunque confermare le norme sui territori montani e introdurre una nuova disciplina, incentrata sul fondo della montagna e sullo strumento negoziale, il patto per la montagna, destinato a darvi attuazione». Preambolo, Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68.

⁷⁰ «Patto per la montagna - 1. Per il coordinamento, l'integrazione e lo sviluppo degli interventi e delle risorse finanziarie destinati ai territori montani, la Giunta regionale può promuovere la stipula di patti per la montagna. 2. Il patto per la montagna è uno strumento negoziale ad adesione volontaria, è stipulato tra la Giunta regionale e gli enti locali interessati, ha come riferimento il territorio di una provincia o territori sub provinciali e contiene gli interventi considerati come prioritari e strategici per il territorio montano. 3. I soggetti che sottoscrivono il patto per la montagna assumono specifici impegni per la realizzazione degli interventi concordati.», art. 88, Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68.

	TOSCANA
Percentuale di territorio montano	In Toscana il 47,3% del territorio è montano. (Dati ISTAT)
Definizione di aree montane	Art. 3 bis l.r. 82/2000: Sono Comuni montani o parzialmente montani quelli il cui territorio risulta essere stato classificato montano ai sensi della normativa statale. Può altresì essere classificato montano ai fini regionali, sulla base dei seguenti criteri generali: a) presenza di territorio avente pendenza uguale o superiore al 20 per cento; b) delimitazione del territorio interessato alla classificazione in modo tale da assicurare, per quanto possibile, la contiguità del territorio medesimo a quello già classificato montano e la coincidenza con riferimenti topografici certi; la delimitazione può comportare l'inclusione di porzioni di territorio con pendenza inferiore al 20 per cento, per quanto necessario ad assicurare la contiguità di zone che presentano le caratteristiche di cui alla lettera a) e la certezza della delimitazione stessa e, corrispondentemente, l'esclusione di taluni territori aventi le caratteristiche di cui alla lettera a); c) estensione della superficie risultante dalla delimitazione di cui alla lettera b) comunque non superiore a quella del territorio di cui alla lettera a).
Numero di Comuni montani	I Comuni definiti montani in Toscana sono 168.
Quota montagna su PIL regione	12%
Organi regionali competenti	Giunta regionale
Normativa di riferimento	L.R. 27 dicembre 2011 n. 68: "Norme sul sistema delle autonomie locali". Tale provvedimento prevede: - l'estinzione delle Comunità montane e la loro trasformazione in unioni di comuni assorbendo ed abrogando la L.R. 26 giugno 2008 n. 37: "Riordino delle Comunità montane" - l'abrogazione e la semplificazione della L.R. 27 luglio 2004 n.39: "Norme a favore dei Comuni montani e dei piccoli Comuni in situazione di disagio" - l'abrogazione e semplificazione della L.R. 19 dicembre 1996 n. 95: "Disciplina degli interventi per lo sviluppo della montagna"
Integrazione organica con altre attività e linee programmatiche regionali	Programma regionale di sviluppo -PRS, Documento di programmazione economica e finanziaria -DPEF, Patto per lo sviluppo locale -PaSL Piano pluriennale di sviluppo socio-economico (PSSE)

4.3 IL CASO VENETO⁷¹

Il Veneto è la Regione in Italia che più si è dedicata al "perimetro" delle sue zone montane con risultati comunque non soddisfacenti.⁷² Ma il Veneto è anche la prima Regione in Italia ad aver elaborato, negli anni Ottanta, un suo originario approccio alla questione montagna: il "progetto montagna". Tale progetto inizialmente era stato concepito come provvedimento rivolto all'agricoltura di montagna e alla cura del bosco. Solo in corso d'opera, nel momento di assumere la veste di disegno di legge, grazie al contributo di diversi settori dell'opinione pubblica - per molti versi d'impronta critica - venne arricchito di contenuti stimolanti. Su queste basi nel 1983, in Veneto, è nato il primo organico provvedimento intersettoriale per lo sviluppo della montagna: la L.R. 6 giugno 1983, n. 29 "Interventi a favore dei territori montani e approvazione del progetto montagna". Il suo apporto più innovativo è rappresentato dal "documento delle direttive", che contiene una proposta di scenari e metodologie per molti aspetti tuttora validi. Prendeva così forma un "pensiero veneto" utile sia negli anni successivi fino all'approvazione della legge quadro nazionale del 1994, sia in sede comunitaria: risale infatti al 15 dicembre 1983 la risoluzione Colleselli al Parlamento europeo su un'azione comunitaria specifica per il rilancio dell'attività agricola e silvopastorale attraverso il recupero del territorio soggetto a dissesto idrogeologico nell'area montana e dolomitica della regione Veneto.⁷³ Una ragionata rassegna della legislazione veneta

in tema di politiche per la montagna mette però in luce un impegno intermittente nel tempo e l'incompletezza dei disegni tracciati, in quanto non sempre seguiti da coerenti attuazioni.

La pietra miliare, come si accennava, è la L.R. 29/1983. A parte il piano degli "interventi straordinari" (160 miliardi di vecchie lire in circa un triennio), il provvedimento constava di nove articoli e di un documento, detto appunto delle "direttive", strutturato a sua volta in sei capitoli aventi lo scopo di chiarire le procedure e i meccanismi a cui ispirare l'attività della Regione e degli Enti locali, nelle zone montane, per ridurre i divari e per favorire la residenzialità, la qualità della vita, le economie locali. Volendo riassumerne la filosofia, cinque sono gli assi su cui il progetto intendeva fare leva: potenziare le capacità di autogoverno delle popolazioni montane, ricercare uno sviluppo economico integrato, affrontare i problemi specifici delle aree montane, pervenire alla revisione della legislazione regionale, dotare la montagna di alcuni strumenti strategici capaci di mettere in moto una spinta propulsiva tale da superare stereotipi che, per i territori in quota, declinano i concetti di zone "deprese" o "marginali".

Al di là degli investimenti sul territorio, comunque tutt'altro che secondari, con la legge 29 il Veneto avviò una riflessione dalla quale non si può prescindere.⁷⁴ Il "progetto montagna" non si è esaurito in una "una tantum" con la quale la Regione assolveva i suoi impegni verso questa parte importante

⁷¹ Questo paragrafo è a cura di MAURIZIO BUSATTA con cui è stato condiviso l'intero testo del presente capitolo.

⁷² Si veda la tavola sinottica a fine paragrafo. La "dialettica" fra montagna legale e montagna reale non viene risolta applicando il metodo della "geometria variabile".

⁷³ A tale Risoluzione, tenacemente voluta dall'europarlamentare bellunese (1918-1988), seguì il Regolamento CE 1986/1401. Per una rassegna dell'interesse del Parlamento europeo nei confronti del futuro delle zone montane, cfr. "Montagna protagonista a Strasburgo ma a Bruxelles la burocrazia nicchia", in "L'Amico del Popolo" 31 maggio 2009 n. 44, pag. 4.

⁷⁴ Nel gennaio 1985 le Comunità montane del Veneto avviarono un'iniziativa editoriale unica nel suo genere in Italia: la pubblicazione del periodico "Comunità montana", proseguita fino a tutto il 2007, la cui collezione ne dà conto.

di se stessa. Ha indicato una serie di strade da percorrere, ha gettato le basi di una strategia a vasto respiro, ha imboccato un percorso originale meritevole di considerazione. Molte idee, peraltro, sono rimaste sulla carta. Dei cosiddetti "strumenti strategici" per lo sviluppo della montagna (capitolo 6 del "documento delle direttive") solo la Conferenza permanente per la montagna è sopravvissuta, anche se con ben poca incisività d'azione. Pure in ombra sono rimasti gli obiettivi più forti della revisione legislativa: "migliorare la normativa e renderla quindi rispondente anche alle esigenze della montagna"; "i parametri assunti per la ripartizione delle disponibilità finanziarie siano, di volta in volta, determinati in modo da essere sicuramente significativi della specificità delle situazioni delle diverse aree". La teoria dei parametri differenziati non ha fatto breccia.

Sempre in Veneto un'altrettanto importante intuizione strategica si deve far risalire al Programma regionale di sviluppo 1988-1990:⁷⁵ un'intuizione di grande significato per garantire lo sviluppo e nello stesso tempo la residenzialità delle zone montane venete. È quel PRS ad introdurre il principio delle pari opportunità, «che devono essere offerte - si legge nel capitolo 5.1.1 - a ciascun cittadino del Veneto». Il documento così prosegue: «Il principio delle "pari opportunità", per cultura delle autonomie, ispira l'insieme delle azioni normative regionali nei confronti di persone e comunità». E più avanti: «Per ragioni di equità, e in considerazione dei benefici che la comunità regionale trae dal mantenimento di queste tipologie di insediamento

(in quota, ndr), devono essere assicurate prestazioni di servizi e realizzati miglioramenti delle reti infrastrutturali che, per quanto relativamente più onerose in termini di investimenti e di manutenzione, vanno pur tuttavia considerate indispensabili. Devono pertanto essere oggetto di specifico trattamento normativo e amministrativo che tenga conto di opportuni parametri collegati alle particolari caratteristiche ambientali (bassa densità insediativa, disagi collegati all'orografia, fluttuazioni dell'utenza legate al movimento turistico e altri)».

In linea generale, ancor oggi è questo il nucleo portante delle (migliori) politiche regionali per la montagna. Il Veneto ha preceduto - e di molto - le altre Regioni, anche a statuto speciale. Nell'insieme, il Veneto con i suoi provvedimenti aveva dato impulso a una diversa, più responsabile, attenzione nei confronti delle zone montane in chiave nazionale e anche europea in una logica di sistema "montagna abitata".

Sul primo versante, ancor prima della legge-quadro statale 31 gennaio 1994, n. 97 il Veneto aveva istituito un proprio Fondo regionale per la montagna (art. 17 L.R. 19/1992), nel tempo peraltro alimentato solo da risorse statali⁷⁶ a loro volta azzeratesi dopo il 2010, così da far diventare inoperativo lo strumento pensato per finanziare gli interventi speciali⁷⁷ a favore delle zone montane.

Dal punto di vista europeo, il periodo di programmazione comunitaria 1994-1999 può essere considerato quello in cui le zone montane del Veneto sono entrate a pieno titolo nella dinamica dei fondi strutturali. Sarebbe interessante tentare un bilancio

⁷⁵ La L.R. 31 gennaio 1989, n. 6 (Programma regionale di sviluppo 1988-90) non a caso riafferma «la validità del ricorso a politiche di intervento rispondenti alle diversità territoriali, economiche e culturali dell'area montana, nella quale i residenti sopportano alti costi economici, sociali e umani legati al disagio ambientale».

⁷⁶ Potrebbe essere utile uno specifico approfondimento incentrato sull'analisi della legislazione veneta a favore dei territori montani e delle sue ricadute. Per una ripartizione della "distribuzione provinciale" della spesa regionale cfr. la serie annuale *Relazione di analisi della gestione* a cura della Direzione Bilancio della Regione Veneto.

⁷⁷ Una prima puntuale definizione delle azioni sottese al termine «interventi speciali per la montagna» (legge 142/1990) è riportata all'art. 1 della legge statale n. 97/1994. Anche l'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale ne richiama il significato e l'importanza allo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale.

ex post di tutta quest'attività, che pur era cominciata sotto il segno della perplessità circa la classificazione dei Comuni ammissibili all'obiettivo 5b con particolare riferimento all'area del Cadore, inopinatamente escluso da tale opportunità. Gli strumenti a disposizione portano a formulare valutazioni di ordine soprattutto finanziario sul grado di utilizzo delle risorse stanziare dall'Unione Europea. Il monitoraggio dovrebbe guardare anche alla qualità dei risultati raggiunti. Senza voler stendere l'elenco delle buone pratiche realizzate, si possono segnalare alcune iniziative indubbiamente "virtuose". Citiamo il Museo di Monte Rite (programma Leader II), la misura "filiera forestale" dell'obiettivo 5b che ottenne una "performance" del 109 per cento e ha portato alla certificazione della Direzione Foreste della Regione Veneto, un'ampia valorizzazione con lo stesso obiettivo 5b delle risorse turistiche (dai sistemi museali alle infrastrutture per lo sci alpino e da fondo, dai castelli alle città murate) per un importo di 10,5 miliardi di vecchie lire nella sola provincia di Belluno, il progetto transnazionale Meteoplin attraverso l'Interreg II Italia-Austria.⁷⁸ Il successivo periodo di programmazione comunitaria 2000-2006⁷⁹ meriterebbe di essere analogamente esaminato in termini sia di investimenti che di qualità degli stessi. Sul lato dello sviluppo rurale le zone montane hanno assorbito circa il 25% delle risorse comunitarie. Per l'obiettivo 2 non è

ancora disponibile il Rapporto finale del programma a cura della Regione Veneto. I Rapporti intermedi evidenziano una forte capacità di spesa da parte del Veneto e, dal punto di vista montano, una focalizzazione su energie rinnovabili e turismo. Si può fare cenno ai Progetti integrati, che hanno rappresentato una modalità specifica dell'asse "Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale" imperniata su un insieme di iniziative in ambiti territoriali circoscritti caratterizzati da particolari potenzialità di sviluppo. Con i Progetti integrati, prevalentemente a regia diretta, la Regione ha voluto valorizzare l'offerta turistica «promuovendo - precisa il Rapporto annuale di esecuzione 2007 - la convergenza tra gli interventi pubblici e quelli privati» e mettendo in moto sulla montagna veneta (Dolomiti e Prealpi, Altopiano d'Asiago, Piccole Dolomiti, Monti Lessini e Monte Baldo) investimenti per complessivi 40,8 milioni di euro a cui se ne aggiungono ulteriori 5,6 milioni destinati al Parco nazionale Dolomiti bellunesi e alle aree limitrofe.⁸⁰ Invece, per Interreg III Italia Austria il Rapporto finale riepiloga la realizzazione di 123 progetti di cooperazione transfrontaliera per un totale di oltre 77 milioni, di cui 13 milioni rappresentano la spesa pubblica impegnata dal Veneto, quasi tutta in provincia di Belluno.⁸¹ Elementi di sintesi sono disponibili anche per quanto concerne Leader Plus e i Gal.⁸²

⁷⁸ La montagna veneta, nel periodo di programmazione 1994-1999, fu interessata dai seguenti programmi comunitari: obiettivo 5a (Feoga), obiettivo 5b (153 Comuni montani, parzialmente montani o attigui), Leader II (7 i Gruppi d'azione locale aventi sede sui monti), Interreg II Italia-Austria, Azione pilota Spazio Alpino.

⁷⁹ Il nuovo obiettivo 2 del periodo 2000-2006 abbracciò 104 Comuni della montagna veneta per una popolazione complessiva di 247 mila abitanti. Proseguirono anche le iniziative Interreg e Spazio Alpino, mentre nell'ambito di Leader Plus in area montana si costituirono 4 Gruppi d'azione locale (Gal).

⁸⁰ Per una prima sintesi dell'obiettivo 2, vedere il fototesto *Una visione d'insieme*, Regione Veneto 2006, con grafici e dati economici.

⁸¹ Fra le buone pratiche da segnalare: il museo diffuso del Grappa dal Brenta al Piave, il museo della Grande Guerra e il centro congressi di Cortina; gli Itinerari della Grande Guerra in provincia di Belluno; la Strada dei formaggi e dei sapori bellunesi; il marketing turistico transfrontaliero Belluno-Tirolo. Vedere *Il Veneto in Interreg 2000-2006*, Regione Veneto 2007.

⁸² Per una valutazione dell'iniziativa Leader Plus, si vedano le schede di sintesi a cura di Veneto Agricoltura e la pubblicazione *Attraverso il Veneto*, Veneto Agricoltura s.d. Su "L'attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale" è intervenuta anche la Corte dei Conti europea con la Relazione speciale n. 5/2010, con annotazioni alquanto critiche, meritevoli di essere verificate alla luce delle concrete esperienze realizzate sui territori, soprattutto in termini di valore aggiunto rispetto ai dati di partenza.

L'attuale periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 ha visto modificarsi il quadro strategico: Piano di sviluppo rurale con collegato approccio Leader; obiettivo 2 spalmato sull'intero territorio regionale per promuovere competitività, occupazione, innovazione; obiettivo 3 per la cooperazione territoriale e transfrontaliera (Interreg IV e Spazio Alpino). Allo stato, non è semplice verificare se, come, quanto questi programmi parlino il linguaggio della montagna e delle sue specificità. Il capitolo "Concentrazione tematica, geografica e finanziaria" del già citato Programma operativo regionale - POR Veneto 2007-2013 (parte FESR) - avverte, quasi *en passant*: «Altri ambiti di sicuro interesse sono rappresentati dalla montagna».

Va ricordato che il regolamento comunitario CE 2006/1080, vale a dire la base giuridica di riferimento, raccomandava «particolare attenzione per le zone caratterizzate da svantaggi geografici e naturali» qual è il caso delle zone montane, ma, come testimonia la citazione sopra riportata, il Veneto non si è speso in tal senso, mentre il POR dedica un asse alla cooperazione interregionale e transnazionale attraverso l'Euroregione alpino-adriatica "Senza confini", che ci si attende possa

interessare anche l'arco alpino veneto.⁸³ Sul versante della programmazione comunitaria lascia infine perplessi la zonizzazione introdotta dal Piano di sviluppo rurale (PSR 2007-2013) che alle zone montane in senso stretto affianca altre aree⁸⁴ e che al di là degli stanziamenti effettuati o in previsione (nella sola provincia di Belluno, fino al 2011, sono circa 70 milioni) non sembra aver messo a punto un'organica strategia d'intervento.⁸⁵

Oltre alle prospettive aperte dai programmi europei, negli anni Ottanta e Novanta - un po' meno nel primo decennio del nuovo secolo⁸⁶ - la Regione Veneto ha sperimentato con successo varie iniziative atte a valorizzare attività tipiche delle zone montane: provvedimenti per l'agricoltura di montagna; progetti legno, artigianato artistico, occhialeria, microidroelettrico, ecc.; fondi di rotazione gestiti attraverso Veneto Sviluppo.

Opportunamente i fondi di rotazione (aree di confine, turismo, impianti di risalita) hanno visto assegnare risorse esclusive o aggiuntive ai territori montani con ricadute che meriterebbero di essere ancor oggi sostenute. Molto positiva si è rivelata l'esperienza della L.R. 18/1994 per le aree di confine, attuata a livello locale e riguardante le imprese

⁸³ Si tratta del cosiddetto Gect (Gruppo europeo di cooperazione territoriale) che promuove la cooperazione tra Veneto, Friuli Venezia Giulia, Carinzia (Austria), Slovenia, Contea litoraneo montana e Contea Istriana (Croazia). L'intesa per questa collaborazione interregionale, siglata a Villa Manin nel 2007, prevede attività congiunte e scambio di esperienze nelle seguenti materie: attività produttive, infrastrutture, agricoltura e tutela del territorio, turismo e cultura, formazione, ricerca scientifica e innovazione, settore sociale e sanitario.

⁸⁴ La delimitazione delle "zone montane" da parte del PSR Veneto 2007-2013 è fatta sulla base della deliberazione del Consiglio regionale n. 72/2006, in forza della quale, vista la L.R. 51/1993, la classificazione di territorio montano è attribuita a superfici territoriali di altri 11 Comuni del Veneto oltre a quelli della montagna legale. Ecco dunque un esempio della montanità a "geometria variabile" citata ad inizio paragrafo: il Veneto annovera 119 Comuni "interamente montani", 39 Comuni "parzialmente montani"; 169 Comuni inseriti nelle "zone montane" del PSR; 171 Comuni facenti parte delle Comunità montane. Un'ulteriore ripartizione riguarda i 140 Comuni fino a 5 mila abitanti ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna (L.R. 30/2007): a loro favore la Regione, nel periodo 2007-2010, ha stanziato complessivamente 32 milioni di euro, di cui 31,3 per spese in conto capitale e 675 mila per spese correnti.

⁸⁵ La Relazione di valutazione intermedia del PSR 2007-2013 del Veneto, aggiornata al 2010, così argomenta a pag. 42: «Le aree montane sono un target territoriale assolutamente prioritario in quanto caratterizzate da criticità progressivamente diffuse e crescenti. (...) una lettura trasversale dei risultati raggiunti sarà possibile solo quando gli effetti degli interventi avranno generato un'adeguata massa critica». Come dire: se son rose, fioriranno...

⁸⁶ Ne è prova eloquente la L.R. 9 marzo 2007 "Programma regionale di sviluppo" che inquadra le aree montane fra le «Aree a sostegno mirato» (cap. 4.3.2) limitandosi ad auspicare «il passaggio ad una visione che faccia perno sulle potenzialità esistenti, per far sì che la montagna si trasformi da problema a risorsa». Nel gennaio 2011 la Giunta regionale ha insediato il gruppo di esperti incaricati di predisporre il nuovo PRS del Veneto. Restando nell'ambito dei documenti di riferimento per la pianificazione regionale, più convincente rispetto al PRS 2007 appare l'approccio al tema montagna formulato nel documento preliminare al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) adottato con DGR 7 agosto 2007, n. 2587.

della provincia di Belluno. La legge 18⁸⁷ ha introdotto il primo effettivo decentramento di funzioni amministrative da parte regionale.

Nella scia della prima generazione dei "patti territoriali", quelli autorizzati in sede ministeriale, anche il Veneto si è impegnato a promuovere Intese programmatiche d'area. Le Intese programmatiche d'area (IPA) sono strumenti di programmazione decentrata disciplinati dalla L.R. 35/2001 "Nuove norme sulla programmazione", frutto dell'esperienza maturata appunto con i patti territoriali. Le IPA rappresentano momenti di concertazione tra soggetti pubblici e parti economiche e sociali, con funzioni di analisi e proposta delle azioni di sviluppo prioritarie per l'area di riferimento. Per mezzo delle IPA, in sostanza, la Regione offre la possibilità agli enti pubblici locali e alle parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione attraverso accordi finalizzati allo sviluppo economico e sociale di aree territoriali sub-regionali. In territorio montano, al 31 dicembre 2010 risultano costituite 7 IPA. Le tipologie di intervento finora finanziate riguardano prevalentemente opere pubbliche e percorsi tematici.⁸⁸

Come dimostra la ricognizione fin qui svolta sul caso veneto nel suo complesso,⁸⁹ al fine di assicurare la possibilità di vivere e operare in quota servono politiche mirate di carattere intersettoriale e di contenuto innovativo. In sintesi: equilibrata gestione e minuta manutenzione del territorio, valorizzazione delle risorse locali secondo le diverse attitudini e vocazioni. La tutela attiva del territorio e

lo sviluppo sostenibile (ma sarebbe meglio dire duale) tuttavia non fioriscono se derivano da decisioni calate dall'alto con un'impostazione centralistica antitetica alle tradizioni di autonomia, alle capacità di autogoverno, alla peculiarità di questi territori.

La specificità delle zone montane va inquadrata nell'ambito degli "svantaggi strutturali permanenti" a cui fa riferimento l'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) benché, purtroppo, solo nell'ambito delle previsioni relative alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.⁹⁰

Date queste premesse, tutti i principali e più significativi strumenti di pianificazione/programmazione della Regione Veneto (PRS, PTRC, Piano Socio Sanitario, DOCUP) nonché le intese con lo Stato (fondi FAS e regionalismo differenziato ex art. 116 Cost.) dovrebbero essere orientati a considerare le zone montane per la loro valenza nel sistema regionale a prescindere dal loro "peso elettorale".⁹¹ Non è difficile indicare i lati essenziali del cantiere di azioni che andrebbero allestite: crescita integrata dell'economia, cooperazione fra le amministrazioni locali, servizi alle persone e al territorio (uno dei nodi più complessi), processi scolastici e formativi in grado di incidere sul tessuto sociale e comunitario, spinta all'innovazione. Sotto quest'ultimo profilo non si può non osservare che il Piano d'azione europeo per la società dell'informazione, nato nella scia di Agenda 2000, ha sfiorato, appena appena, le zone montane venete e le

⁸⁷ Per un'analisi del suo impatto cfr. AA.VV., *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, 2007, pp. 463 ss.

⁸⁸ Cfr. *Le Intese programmatiche d'area e il cofinanziamento di interventi strutturali 2004-2010*, Regione Veneto 2011.

⁸⁹ Peraltro il Veneto diversamente da altre Regioni non ha un corpus normativo unitario relativamente alle sue zone montane. Per ragioni di spazio, ma anche per la struttura normativa farragginosa che la contraddistingue, si omette qualsiasi riferimento alla "legge regionale Bassanini": L.R. n. 11/2001, la quale poco rileva ai fini della tutela, della valorizzazione e dell'autogoverno dei territori montani veneti.

⁹⁰ Il nuovo Statuto del Veneto impegna la Regione a rivolgere «un'attenzione particolare» alle zone che «presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» (art. 15.3).

⁹¹ Evidenza «asimmetrie di interessi tra pianura e montagna» Ferruccio Bresolin nell'intervento al convegno della Regione "La montagna: una risorsa per il futuro del Veneto" svoltosi ad Asiago il 20 aprile 2012 (cfr. www.ptrc.it/openwork).

loro esigenze. È stata infatti privilegiata l'idea di diffondere innovazione nell'ambito della pubblica amministrazione locale con poche ricadute a favore dell'economia reale. Non caso prosegue la "sofferenza" nella diffusione della banda larga.

In conclusione, alle "sue" montagne il Veneto dovrebbe dedicare una strategia meno discontinua, più compatta e selettiva. Una visione capace di

riconoscere i territori montani come obiettivo di preminente interesse regionale e conseguentemente in grado di sostenerli nel loro impegno per una competitività sostenibile. La sfida è fare in modo che i diversi settori economici - primario, secondario, turismo, servizi - convergano verso comuni obiettivi, ovvero quelli di un sistema montagna senza fratture al suo interno.

	VENETO
Percentuale di territorio montano	In Veneto è montano il 32% del territorio (dato ISTAT) e il 34% (dato Regione)
Definizione di aree montane	Il Veneto si distingue per un approccio al tema montanità secondo criteri variabili: Comuni facenti parte delle Comunità montane; Comuni rientranti nelle "zone montane" del Piano di sviluppo rurale 2007-2013; Comuni montani svantaggiati fino a 5 mila abitanti. Vanno inoltre considerati i Comuni montani "confinanti" e quelli "contigui" con i Comuni confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano destinatari degli interventi di cui al cosiddetto Accordo di Milano ("Fondo Brancher")
Numero di Comuni montani	Il Veneto non ha proceduto al riordino territoriale delle Comunità montane. Allo stato ne fanno parte 171 Comuni, di cui "interamente montani" 119.
Quota montagna su PIL regione	8,5%
Organi regionali competenti	Giunta Regionale che si avvale del Servizio Forestale Regionale e della Direzione Economia montana
Normativa di riferimento	L.R. 3 luglio 1992 n. 19: 'Norme sull' istituzione e il funzionamento delle Comunità montane e successive modifiche L.R., 18 dicembre 1993 n.51: 'Norme sulla classificazione dei territori montani'
Integrazione organica con altre attività e linee programmatiche regionali	Programma regionale di sviluppo - PRS (L.R. 5/2007) Piano territoriale regionale di coordinamento PTRC - adottato in salvaguardia (DGR 2587/2007) Documento di programmazione economica e finanziaria - DPEF annuo Programmazione comunitaria. Programmi d'azione Leader del PSR 2007-2013 Gal Alto Bellunese, Gal Prealpi Dolomiti, Gal Montagna vicentina, Gal Baldo Lessinia

REGIONE	Peso montagna su PIL regionale	APPROCCIO AL TEMA MONTAGNA
PIEMONTE	13%	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti speciali integrati con fondi speciali attraverso le Comunità montane • Programmi di sistemazione idrogeologica a cura delle Comunità montane finanziati da quota parte della tariffa del servizio idrico • Salvaguardia dei servizi pubblici di prossimità (scuole, uffici postali, servizio farmaceutico, banda larga, digitale terrestre, ...) • Valorizzazione delle rete escursionistica per la diversificazione dell'economia turistica
LOMBARDIA	10,3%	<p>Attraverso il PISL (Piano integrato di sviluppo locale) della montagna, investimenti su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • infrastrutture, compresa banda larga • turismo e sport • restauro e beni culturali • difesa del suolo
EMILIA ROMAGNA	7,5%	<p>Attraverso Intese istituzionali d'area (in genere su base provinciale):</p> <ul style="list-style-type: none"> • migliorare l'accessibilità ai servizi per la cura e la salute (servizi domiciliari, telemedicina, reti di collegamento tra i servizi ospedalieri e i servizi territoriali) • migliorare l'accessibilità ai servizi di pubblica utilità sia di competenza delle amministrazioni locali (servizi di trasporto sociale, telesoccorso, servizi per l'infanzia), sia di competenza di altre istituzioni/soggetti (servizi postali, commerciali, bancari, ecc) • contrastare lo spopolamento giovanile agendo sia sui contesti scolastici, educativi e lavorativi, sia sulla valorizzazione dei servizi culturali, per il tempo libero e l'aggregazione; • integrare i nuovi residenti immigrati attraverso azioni di accoglienza e orientamento
TOSCANA	12%	<ul style="list-style-type: none"> • Nuova recente legge sulle politiche per i territori montani • Il PRS indica le priorità politiche e gli obiettivi strategici in favore dei territori montani • Strumento "volontario" di sviluppo è il Patto per la montagna tra Giunta regionale ed enti locali su interventi prioritari strategici • Riduzione dell'aliquota IRAP per le attività esercitate nei territori montani
VENETO	8,5%	<ul style="list-style-type: none"> • Nessuna legislazione speciale per le zone montane • Montagna ampliata anche ad aree contermini (171 Comuni di cui solo 119 sono classificati montani) • Nessuna attenzione al tema nel PRS vigente e nei più recenti documenti di programmazione (PTRC a parte) • Impegno del nuovo Statuto a riconoscere la specificità montana e l'autonomia amministrativa della provincia di Belluno