

“A favore delle zone montane”: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)

di GLORIA MARCHETTI

Sommario: 1. Il contesto legislativo statale di riferimento per le Regioni. — 1.1. Dalle leggi statali organiche sulla montagna alla legislazione che considera “anche” i territori montani. — 1.2. La legislazione statale sulla *governance* dei territori montani e sul loro finanziamento: la scarsa considerazione della “specificità” della montagna. — 2. La valorizzazione dei territori montani da parte di alcune Regioni: la legislazione di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto. — 2.1. Le leggi regionali organiche a favore della montagna. — 2.2. Le previsioni di adeguati finanziamenti per la montagna. — 2.3. La legislazione sulla *governance* dei territori montani. — 2.3.1. Il mantenimento delle Comunità montane *versus* la creazione di unioni di Comuni montani o unioni montane. — 2.3.2. La creazione di ulteriori organismi di *governance* dei territori montani. — 2.3.3. La programmazione come strumento di *governance* nella definizione di interventi a favore delle zone montane. — 2.4. Le normative settoriali che possono incidere “anche” sui territori montani: la disciplina dei piccoli Comuni. — 2.5. Le azioni nell’ambito della Strategia per le aree interne. — 2.6. La previsione della specificità delle Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola. — 3. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto legislativo statale di riferimento per le Regioni

Prima di esaminare la legislazione di alcune Regioni sui territori montani, è opportuno richiamare, seppur brevemente, il contesto legislativo statale entro il quale si sono mossi i legislatori regionali. Come è noto, il secondo comma dell’art. 44 Cost. prevede che la legge disponga provvedimenti a favore delle “zone montane”. Il legislatore, pertanto, è chiamato ad adottare provvedimenti specifici per la montagna e più in particolare: a prevedere politiche organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane; a istituire organi/enti per la *governance* dei relativi territori; a destinare adeguate risorse per la realizzazione di tali obiettivi.

1.1. Dalle leggi statali organiche sulla montagna alla legislazione che considera “anche” i territori montani

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che il legislatore, negli anni, ha mostrato un progressivo disinteresse nei confronti dell’attuazione del dettato costituzionale. Si è passati da una legislazione speciale, finalizzata alla tutela e valorizzazione dei territori montani, a una normativa che trascura la loro specificità che, come si è visto, è espressamente considerata dalla Carta costituzionale.

Dagli anni Cinquanta a quelli Novanta del secolo scorso, il legislatore ha cercato di dare attuazione al dettato costituzionale con l’adozione di tre importanti leggi organiche in favore dei territori montani; leggi aventi l’obiettivo di realizzare una vera e propria *policy*, specifica, per la montagna.

La l. 25 luglio 1952, n. 991¹ aveva per oggetto i territori montani che erano classificati secondo specifici criteri² – utilizzando per la prima volta un concetto unitario di montagna (la cd. “montagna

¹ Recante “Provvedimenti in favore dei territori montani”.

legale”³ – sulla base dei quali erano previsti interventi e benefici a favore di soggetti privati e pubblici. Era altresì prevista la creazione dei comprensori di bonifica montana, all’interno dei territori montani, anch’essi oggetto di interventi e agevolazioni⁴. Era contemplata, inoltre, la possibilità di costituire, nell’ambito dei comprensori, consorzi tra proprietari di terreni interessati, che potevano predisporre un piano generale di bonifica⁵. La legge, pur ponendosi in un’ottica globale di valorizzazione delle zone montane, non riuscì, però, a perseguire tale fine. Ciò perché, da un lato, la classificazione dei territori montani, secondo criteri predefiniti e omogenei, non permise di tenere in considerazione le effettive caratteristiche geologiche, economiche e sociali delle specifiche zone montane e, dall’altro, gli interventi previsti erano settoriali, centralizzati e incardinati in una logica assistenziale⁶.

Con la l. 3 dicembre 1971, n. 1102⁷ furono istituite le Comunità montane, definite come “enti di diritto pubblico”⁸, intermedi tra Province e Comuni⁹, operanti nei territori montani e specificamente in

² Art. 1, l. n. 991 del 1952, successivamente abrogato dall’art. 29 della l. 8 giugno 1990, n. 142.

³ Si veda, al riguardo, C. DESIDERI, *I problemi attuali delle Comunità montane. Profili istituzionali*, in ID. (a cura di), *Programmazione ed enti locali: il caso delle Comunità montane*, Milano 1980, 11.

⁴ Art. 14, l. n. 991 del 1952. In proposito, si cfr. C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano 1976, 884.

⁵ I consorzi di bonifica montana di cui all’art. 16, l. n. 991 del 1952.

⁶ Sottolinea questi aspetti, C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., 885 ss.

⁷ Recante “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”, sulla quale si vedano: C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972, 415 ss.; ID., *I territori montani tra Stato e Regioni*, in *Econ. pubbl.*, n. 10/1975; D. SERRANI, *La nuova legislazione sulla montagna e le leggi regionali di attuazione*, in S. CASSESE, B. DENTE, D. SERRANI, *Le Comunità montane*, in *Quaderni regionali Formez*, Napoli 1974, 4 ss.; G.C. DE MARTIN, *Organizzazione di comunità economiche e comunità politico-amministrative nelle zone montane alpine*, in *Jus*, n. 2/1985, 200 ss.; ID., *Dalla parità di trattamento nelle agevolazioni per le zone montane al problema della classificazione della montagna*, in questa *Rivista*, n. 3/1986, 695 ss.

⁸ Sulla natura delle Comunità montane, così com’era delineata dalla legge istitutiva, si aprì un dibattito in dottrina, dato che quest’ultima si limitava a definirle come “enti di diritto pubblico”. L’opinione prevalente, tuttavia, era quella di considerare le Comunità montane come enti locali, aventi natura politica nell’ambito dei propri territori. Si cfr., in tal senso: C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, cit., 423; F. TERESI, *Profilo giuridico delle Comunità montane*, Palermo 1975, 55; F. D’ONOFRIO, *Le Comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1976, 1582; M. NIGRO, *Gli enti pubblici come dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1976, 533-536; E. DALFINO, *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari 1983, 27 ss.; G.C. DE MARTIN, *Riflessioni sulla natura giuridica delle Comunità montane*, in *Studi in memoria di Bachelet*, I, Milano 1987, 227 ss. In senso contrario, si vedano: U. POTOTSCHNIG, *Problemi giuridici della Comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il montanaro d’Italia*, 1974, 59 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie*, Milano 1979, 550; P. VIRGA, *L’amministrazione locale*, Milano 1991, 305. La natura di ente locale della Comunità montana viene ribadita a più riprese anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost., sentt. nn. 307/1983 e 476/1991).

⁹ L’individuazione dei territori in zone omogenee, effettuata sulla base della classificazione dei territori montani determinati dalla l. n. 991 del 1952, veniva affidata alla legge regionale, previa intesa con i Comuni interessati. Sulle Comunità montane, così come disciplinate dalla legge del 1971, oltre agli autori già richiamati, si vedano: A. ABRAMI, *I poteri delle Comunità montane nella nuova legge della montagna*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4/1973, 651 ss.; S. CASSESE, *Crisi dei poteri locali e Comunità montane*, in *Le Comunità montane*, in *Quaderni regionali Formez*, n. 2, Napoli 1973; P. CARETTI, *Comunità montane e urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3/1974, 654 ss.; E. CHELI, C. MAUCERI, *Comunità montane e vincoli forestali*, ivi, 664 ss.; E. GRASSI, F. MERUSI, *La Comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, ivi, n. 3/1974, 623 ss.; S. MERLINI, *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica*, ivi, 632 ss.; F. MERUSI, *Verso la “ricomposizione” dei poteri locali: la Comunità montana*, in *Ec. pubbl.*, n. 4/1974, 21 ss.; G. MORBIDELLI, A. RAGAZZINI, *Comunità montane e consorzi di bonifica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 17/1974, 679 ss.; A. GERMANÒ, voce *Comunità montane*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., III, Torino 1988, 200; G.C. DE MARTIN, *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino 1989, 267. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *Le Comunità montane nell’ordinamento attuale: considerazioni e prospettive*, in *Amm. it.*, nn. 7-8/2000, 1043 ss.

zone omogenee, delimitate con legge regionale, aventi unità territoriale, economica e sociale. Esse avevano la finalità non solo di concorrere all'eliminazione degli squilibri socio-economici tra le zone montane e il resto del territorio nazionale ma di promuoverne lo sviluppo sociale e territoriale. Al fine di perseguire tali obiettivi, alle Comunità montane erano attribuiti importanti compiti legati alla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane, essendo, fra l'altro, chiamate a elaborare i cd. "piani zionali di sviluppo", nell'ambito dei piani regionali di sviluppo¹⁰. La legge in esame, inoltre, rinviava alla legislazione regionale diversi aspetti delle Comunità montane, tra i quali: la determinazione degli organi comunitari e della loro composizione; le norme relative alla formulazione degli Statuti; la preparazione dei piani zionali e dei programmi annuali; la disciplina dei rapporti tra Comunità ed enti operanti nel loro territorio; la determinazione dei criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei fondi assegnati. Ciò portò alla creazione di realtà istituzionali diverse da Regione a Regione. La legge del 1971, però, non riuscì a far fronte, nemmeno parzialmente, ai problemi della montagna, dato che era sostanzialmente incentrata sul tradizionale sistema di intervento settoriale e assistenziale nelle aree montane¹¹.

È solo con l'ultima legge organica per la montagna, la l. 31 gennaio 1994, n. 97 ("Nuove norme per le zone montane")¹², ancora in vigore, che il legislatore ha abbandonato la logica assistenziale, individuando, invece, interventi differenziati, volti a uno sviluppo globale della montagna, attraverso la promozione delle attività economiche e la tutela e valorizzazione dell'ambiente¹³. Interventi che hanno lo scopo di superare gli squilibri delle zone montane rispetto a quelle urbane o di pianura, valorizzandone, oltre le specificità, anche le potenzialità. Al fine di realizzare tali interventi, la legge ha istituito un Fondo nazionale per la montagna, che eroga risorse finanziarie da ripartire tra le Regioni e le Province autonome, riconoscendo, altresì, a queste ultime, la possibilità di istituire propri fondi per la montagna. La legge, inoltre, per perseguire gli obiettivi prestabiliti, ha attribuito significative funzioni alle Regioni, ai Comuni e alle Comunità montane. Queste ultime assumono un ruolo importante per lo sviluppo delle aree montane, in quanto vengono potenziati i loro compiti di gestione dei servizi sul

¹⁰ Art. 2, c. 2, l. n. 1102/1971. Sulla programmazione dei territori montani, si veda: G.G. DELL'ANGELO, *Le procedure di programmazione per la montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972, 433 ss.

¹¹ In tal senso, C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., 894 ss.

¹² Sulla quale si vedano: A. ABRAMI, *Una nuova legge sulla montagna*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1/1994, 471; L. COSTATO (a cura di), *La nuova legge sulle zone montane*, Milano 1995; G.C. DE MARTIN, *Finalità della legge*, ivi, 3 ss.

¹³ Interventi che riguardano: la valorizzazione dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile (art. 3); la tutela delle aziende agricole montane e dell'ambientale (artt. 4, 5, 6 e 7); lo sviluppo delle attività produttive e l'incremento delle risorse nei territori montani, al fine di aumentare l'occupazione e di frenare, in questo modo, la tendenza allo spopolamento degli stessi (artt. 16, 17 e 13); la previsione di incentivi e benefici, non solo per evitare l'esodo ma anche per favorire l'insediamento in zone montane (artt. 10 e 19); la previsione di interventi, sempre finalizzati a fermare l'esodo dalle zone montane, diretti al miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti delle stesse, attraverso un potenziamento dei servizi locali.

territorio¹⁴ e di sviluppo dei settori produttivi¹⁵. Anche la legge del 1994, comunque, si è dimostrata inadeguata a rispondere alle esigenze di sviluppo e valorizzazione dei territori montani, non solo perché è spesso mancato un necessario coordinamento tra Stato, Regioni, autonomie locali e altri enti¹⁶, ma anche perché l'assenza di una precisa determinazione dei soggetti potenziali destinatari di finanziamenti ha, in molti casi, permesso di ammettervi qualsiasi soggetto pubblico o privato, secondo una «logica dei finanziamenti a pioggia»¹⁷. A ciò si aggiunga che la legge è rimasta in gran parte inattuata¹⁸ e le proposte di una sua modifica, anche al fine di adeguarla alle trasformazioni socio-culturali e alle innovazioni normative che sono intervenute nel tempo — dalla riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda, Cost., del 2001, alla l. 7 aprile 2014, n. 56, di riordino del sistema degli enti territoriali (la cd. “Delrio”)¹⁹ — non sono mai state approvate.

Successivamente, dopo gli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha rinunciato ad adottare una normativa organica finalizzata alla valorizzazione e alla tutela della montagna. Vengono, infatti, adottati provvedimenti che, a differenza del passato, non considerano più i territori montani in maniera specifica e autonoma, rispetto ad altri territori, ma prevedono interventi settoriali che possono incidere “anche” sui territori montani ma non unicamente su questi ultimi. I territori montani sono, infatti, considerati in ambiti territoriali diversi²⁰ che, pur rientrando tra quelli disagiati, presentano problematiche e caratteristiche non sempre coincidenti. In questo contesto, si inseriscono, ad esempio, i provvedimenti relativi alla Strategia nazionale delle “aree interne”, alle “aree montane e rurali” e ai “piccoli Comuni”.

¹⁴ L'art. 11 della l. n. 97 del 1994 impegna le Comunità montane alla promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con particolare riguardo ai seguenti settori: servizi di supporto alle attività istituzionali dei Comuni; raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; trasporto locale; polizia municipale; realizzazione di strutture assistenziali per anziani; realizzazione di strutture sociali di orientamento e di formazione per i giovani; realizzazione di opere pubbliche che interessano il territorio.

¹⁵ L'art. 9 della l. n. 97 del 1994 riconosce alle Comunità montane un importante ruolo di gestione e promozione del patrimonio forestale.

¹⁶ In realtà, una delle cause della parziale attuazione della legge è da ravvisare proprio nella mancanza di uno spirito di collaborazione tra i livelli di governo e i vari enti coinvolti nell'attività di pianificazione, che ha reso difficile, se non addirittura impossibile, la realizzazione delle azioni dirette allo sviluppo globale della montagna.

¹⁷ È di questo avviso A. ABRAMI, *Lo sviluppo delle aree montane nella l. 31 gennaio 1994, n. 97*, in questa *Rivista*, n. 4/1994, 1072.

¹⁸ Non hanno trovato attuazione, ad esempio, le disposizioni volte a garantire la conservazione dell'azienda agricola, a incentivare l'acquisto della proprietà da parte degli eredi coltivatori, a mantenere in vita l'usucapione speciale dei fondi rustici e a favorire l'accesso dei giovani alle attività agricole, attraverso facilitazioni nelle operazioni di acquisto di terreni da parte di coltivatori diretti dei Comuni montani, in età compresa tra i 18 e i 40 anni (artt. 4, 5, 6 e 13).

¹⁹ Recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

²⁰ Al riguardo, si vedano le considerazioni di C. LOSAVIO, G. PERNICIARO (a cura di), *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, 2017, reperibile su www.issirfa.cnr.it/download/.../losavio-perniciaro-rapporto-def-genn2018.pdf, 39 ss.

Con la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) del 2012 si è avviata un'azione finalizzata a valorizzare tali aree, considerate come parti del territorio distanti dai centri urbani e dai servizi e con uno sviluppo instabile, ai fini della programmazione dei fondi comunitari per gli anni 2014-2020²¹. Si tratta di aree che vivono in condizioni di marginalizzazione, dovute a un calo demografico, alla disoccupazione o alla mancanza di servizi essenziali (sanità, istruzione e mobilità, connettività virtuale, ecc.) che, però, non coincidono, se non parzialmente, con quelle montane²².

Similarmente, la “Strategia nazionale delle *Green communities*” prevista dalla l. 28 dicembre 2015, n. 221²³, avente l'obiettivo di valorizzare le «aree montane e rurali» — attraverso uno sfruttamento equilibrato delle risorse di cui queste ultime dispongono (acqua, boschi e paesaggio) e l'instaurazione di un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, ai fini di uno sviluppo sostenibile (energetico, ambientale ed economico) in una serie di campi²⁴ — non considera la montagna per le sue specificità²⁵.

Non si discosta da questa tendenza, a non tener conto delle specificità dei territori montani, nemmeno la l. 6 ottobre 2017, n. 158²⁶, avente ad oggetto il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni²⁷ — al fine di frenare il calo demografico, favorendo la permanenza negli stessi, tutelando e valorizzando il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico e potenziando il sistema

²¹ Gli indirizzi operativi della Strategia sono stati successivamente approvati con delibera 28 gennaio 2015, n. 9 del CIPE. Si cfr., sul tema: R. CAGLIERO, A. CORSI, *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, in *Agriregionieuropa*, n. 34/2013, 1 ss.; F. MANTINO, *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, in *RRN Magazine*, n. 6/2013, 10 ss.; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3/2017, 675 ss.

²² Al riguardo, è stato osservato che il concetto di area interna si riferisce ad aspetti socioeconomici (soprattutto, come si è visto, relativamente alla posizione di svantaggio che deriva dalla lontananza dai centri di offerta dei servizi essenziali), mentre il concetto di montagna è, invece, legato ad aspetti morfologici e fisici che derivano dall'altitudine. Si vedano, al riguardo, S. LUCATELLI, P. SALEZ, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in *Agriregionieuropa*, n. 31/2012, 1 ss.; G. DEMATTEIS, *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in *Territorio*, n. 66/2013, 7 ss.; ID., *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 34/2013, 3, il quale sottolinea che è montano solo il 65% del territorio considerato “periferico” o “ultraperiferico”.

²³ Recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy*”.

²⁴ Nei seguenti campi: gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; gestione integrata e certificata delle risorse idriche; produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture; efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); integrazione dei servizi di mobilità; sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

²⁵ Si veda, sull'argomento, C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio - Mountains in Italian Legislation: from Policies Concentrated on Specific Subject Matters to Landscape Protection*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1/2014, 9 ss.

²⁶ Contenente “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni”.

²⁷ Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o istituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

dei servizi essenziali²⁸ — seppure in grado di incidere, sia indirettamente che direttamente, sugli stessi. La legge ha, comunque, il pregio di prevedere importanti misure per la valorizzazione di territori disagiati o economicamente depressi, fra i quali, appunto, i territori montani. Per un verso, viene istituito un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni — tra i quali i Comuni con problemi di dissesto idrogeologico, di disagio economico-sociale, carenza di servizi essenziali e spopolamento, nonché le unioni di Comuni montani e i Comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese — destinato al finanziamento di investimenti diretti: alla tutela dell’ambiente e dei beni culturali; alla mitigazione del rischio idrogeologico; alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici; alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici; alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all’insediamento di nuove attività produttive²⁹. Per altro verso, vengono previste misure specifiche per i piccoli Comuni rientranti nelle aree interne, rurali e montane, finalizzate a potenziare una serie di servizi che riguardano: la diffusione delle infrastrutture in banda ultralarga e programmi di *e-government*; l’utilizzo dei servizi postali per l’effettuazione di pagamenti; il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile; servizi di trasporto e istruzione. È altresì stabilito che le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l’impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti dai Fondi strutturali dell’Unione europea, siano esercitate, nei Piccoli comuni, in forma associata, mediante unione di Comuni o unione di Comuni montani³⁰.

1.2. *La legislazione statale sulla governance dei territori montani e sul loro finanziamento: la scarsa considerazione della “specificità” della montagna*

²⁸ Art. 1, l. n. 258/2017.

²⁹ Il Fondo “per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni” ha una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023 (art. 3). Ai fini dell’utilizzo delle risorse del Fondo, è prevista la predisposizione di un “Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni”, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicura priorità ai seguenti interventi: qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico; messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica; riqualificazione e accrescimento dell’efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili; acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche al fine di sostenere l’imprenditoria giovanile per l’avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti; acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso; recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi; recupero di beni culturali, storici, artistici e librari; recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

³⁰ Art. 13, l. n. 258/2017.

Si inseriscono nella tendenza a trascurare la “specificità” della montagna anche i provvedimenti che riguardano, da un lato, la *governance* dei relativi territori³¹ e, più in particolare, quelli di disciplina delle Comunità montane e, dall’altro, il taglio dei fondi ad esse dedicati e la previsione di finanziamenti piuttosto esigui.

Le Comunità montane, originariamente — dagli anni Settanta fino alla fine degli anni Novanta — configurate come enti di *governance* dei territori montani, con compiti di programmazione per il loro sviluppo economico-sociale e di gestione di funzioni per la tutela e la promozione della montagna, nonché come enti locali³², sono successivamente considerate come unioni di Comuni³³. A partire dalla fine degli anni Novanta, pertanto, le Comunità montane perdono il loro ruolo di enti di *governance* dei territori montani, in ragione delle specificità degli stessi. Successivamente, inoltre, a seguito della grave crisi economico-finanziaria che ha colpito anche il nostro Paese, le Comunità montane sono state fortemente penalizzate da una serie di provvedimenti³⁴: la legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre

³¹ Si veda, in proposito, C. LOSAVIO, *La governance dei territori montani, un problema ancora aperto*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32/2007, 14 ss.

³² Si cfr. l. n. 142/1990.

³³ A seguito delle disposizioni contenute nella l. 3 agosto 1999, n. 265 (recante “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”), confermate dal d. lg. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”), che ha abrogato, tra l’altro, la l. n. 142 del 1990. Sulla disciplina delle Comunità montane, contenuta nel T.U.E.L., si vedano: L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Commento all’art. 27 del d. lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI (a cura di), *Commenti al T.U. sull’ordinamento delle autonomie locali*, I, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Rimini 2004, 839 ss.; E. MAGGIORA, *Commento all’art. 27*, in AA.VV., *Testo unico degli enti locali*, coordinato da V. ITALIA, I, Milano 2000, 341 ss. Sia consentito, inoltre, rinviare a G. MARCHETTI, *Le Comunità montane nel nuovo testo unico degli enti locali*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 15/2005, 1637 ss. Sulle Comunità montane, dopo la riforma del Titolo V, si vedano, tra i tanti: C.L. KUSTERMAN, *L’inquadramento delle Comunità montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001*, in *Reg. com. loc.*, n. 5/2002, 37 ss.; P. VIPIANA, *Le Comunità montane alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Atti del Convegno UNCEM “Il ruolo delle Comunità montane liguri”*, Savona, 16 aprile 2004; V. CERULLI IRELLI, *Le Comunità montane, Relazione al Convegno UNCEM, Roma, 29 settembre 2005*, in *UNCEM Notizie*, n. 23/2005; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2005, 2122 ss.; G. SOLA, *Le Comunità montane ed isolate tra Tuel e riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, n. 3/2006, 755 ss.; I. NICOTRA, G. BELFIORE, *Comunità montane: costo o risorsa?*, in *federalismi.it*, n. 20/2007; F. GABOARDI, *Le Comunità Montane*, in *Quad. amm.*, n. 1/2008, 3 ss.; V. ITALIA, *Le Comunità montane*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 9-10/2008, 1009 ss.; S. MEZZACAPO, *Sei mesi per riordinare le Comunità montane*, in *Guida dir.*, n. 7/2008, 8 ss.; L. GORI, *La “via” problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle Comunità montane*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3/2009, 201 ss.; S. PIAZZA, *Alle origini delle Comunità montane: cenni ricostruttivi alla luce del dibattito sul loro destino*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 11/2010, 1145 ss.; M. DI FOLCO, *Il riordino delle Comunità montane*, in *ID.*, *Regioni ed enti locali*, in A. D’ATENA (a cura di), *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2011, 526 ss.; G. DI COSIMO, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle Comunità montane*, in questa *Rivista*, nn. 5-6/2012, 913 ss.; F. PALAZZI, *Transizioni e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in F. BASSANINI, L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna 2012.

³⁴ Ciò, nonostante la Corte costituzionale abbia ammesso la possibilità di continuare a prevedere, anche dopo la riforma del 2001, le Comunità montane, rimettendo la relativa disciplina alla competenza regionale, definendole come un «caso speciale di unione di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane». In tal senso, Corte cost., sentt. nn. 229 del 2001, 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, 237 del 2009, 27 e 326 del 2010 e 91 del 2011. Sull’argomento, si vedano: G. DI POFI, A. TERREZZA, *Lo sviluppo delle Comunità montane e il loro rapporto con la legislazione regionale*, in *Amm. it.*, n. 4/2003, 492 ss.; M. GIORDANO, *L’ordinamento delle Comunità montane spetta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giust. amm.*, n. 6/2005, 1266 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane, nota a Corte Cost. n. 244 del 2005*, in *Giur. Cost.*, II, 2005, 2120 ss.; G. SCIULLO, *L’ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale (Nota a C. Cost. 24 giugno 2005, n. 244)*, in *Giur. dir. amm.*, n. 10/2005, 1035 ss.; T. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2006, 544 ss.; C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e “controllo sostitutivo” nei confronti degli organi*, *ivi*, n. 1/2006, 122 ss.; P. VIPIANA, *In margine a due recenti sentenze della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, n. 3/2006, 699 ss.; R. DICKMANN, *La Corte precisa i limiti dei controlli sostitutivi delle Regioni*

2007, n. 244) imponeva alle Regioni di ridurre la spesa pubblica attraverso il riordino delle proprie Comunità montane³⁵; il d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133) riduceva notevolmente l'ammontare del Fondo statale di finanziamento delle Comunità montane³⁶; la legge finanziaria per il 2010 (l. 23 dicembre 2009, n. 191) disponeva l'interruzione dei trasferimenti erariali alle stesse; la legislazione sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, anche montani³⁷, contenuta in una serie di manovre finanziarie del Governo Monti³⁸, prevedeva il ricorso a convenzione o unione di Comuni e non più alle Comunità montane. Si tratta di provvedimenti che hanno fortemente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, portando a una loro crisi in anni più recenti; si è, infatti, assistito alla loro soppressione in quasi tutte le Regioni (tranne in Lombardia e Campania) e alla loro trasformazione, salvo poche eccezioni, in unioni di Comuni montani o unioni montane.

sulle Comunità montane (nota a Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 397), in *federalismi.it*, n. 1/2007; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giur. cost.*, n. 4/2009, 2970 ss.; S. MUTTONI, *Punti fermi in tema di Comunità montane? Prime note a Corte cost.*, sent. 24 luglio 2009, n. 237, in *Dir. Reg.*, nn. 3-4/2009, 247 ss.; F. NAVARO, *Riordino delle Comunità montane tra potestà legislativa statale e regionale*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 21/2009, 2262 ss.; F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di Comunità montane*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 ottobre 2009, in *www.forumcostituzionale.it*; ID., *L'incoerenza del legislatore si ferma sul muro della Corte. La sent. 326/2010 in tema di Comunità montane*, *ivi*, 24 agosto 2011; N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.

³⁵ L'art. 2, c. 17, di tale legge, infatti, aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori — attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità — allo scopo di ridurre di un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. Sul tema, si vedano: S. FOÀ, *La sopravvivenza "finanziariamente condizionata" delle Comunità montane*, in *federalismi.it*, n. 2/2008; I. NICOTRA, *Le Comunità montane secondo la legge finanziaria del 2008. Riflessioni a margine*, disponibile in *www.uncem.it*.

³⁶ Mentre la legge finanziaria n. 244 del 2007 attribuiva al Fondo per la montagna 50 milioni di euro per gli anni 2008-2010, il d.l. n. 112 del 2008 prevedeva una riduzione dei trasferimenti erariali, a favore delle Comunità montane, fissati in 30 milioni di euro per gli anni 2009-2011.

³⁷ La legge finanziaria n. 191 del 2009 aveva disposto l'abolizione del Fondo di finanziamento di cui al d. lgs. n. 504 del 1992. Successivamente, la Corte costituzionale, nella sent. n. 326 del 2010, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma, nella parte in cui stabiliva la cessazione del finanziamento statale alle Comunità montane, tramite il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti, in ragione del fatto che ciò avrebbe lasciato privo di copertura finanziaria gli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante il ricorso a mutui che, in origine, erano garantiti dal finanziamento statale.

³⁸ Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 — convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 — aveva previsto l'obbligo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti — 3.000 se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana — di esercitare in forma associata la quasi totalità delle funzioni allora considerate fondamentali, individuate in via transitoria dalla l. n. 42 del 2009, mediante unione di Comuni "ordinaria", di cui al T.U.E.L., o convenzione. Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 — convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148 — aveva invece previsto che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, potessero esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di Comuni "speciale" o mediante una o più convenzioni. Tali disposizioni sono state poi abrogate dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 che provvede, tra l'altro, a dettare una disciplina delle unioni di Comuni. Il d.l. n. 95 del 2012 (il c.d. decreto "Spending review") — convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 — nell'ottica del d.l. del 2010, ha mantenuto l'obbligo per i piccoli Comuni dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali *ivi* elencate, superando l'elencazione provvisoria prevista con la disciplina del 2009. Sull'argomento, si vedano: C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "Manovra-bis"*, in *federalismi.it*, n. 20/2011; E. VIGATO, *Come cambia il sistema dei piccoli Comuni e delle Province in Italia?*, in *Dir. Reg.*, n. 2/2011, 553 ss.; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *federalismi.it*, n. 16/2012 e *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano 2013, 117 ss.

Emblematico dell'atteggiamento del legislatore statale a trascurare la valorizzazione della montagna è anche il taglio dei fondi ad essa dedicati e la previsione di finanziamenti piuttosto esigui. In quest'ottica, si è avuto un forte ridimensionamento dei finanziamenti del Fondo ordinario per la montagna, previsto dalla l. n. 97 del 1994, fino ad arrivare addirittura all'interruzione dell'erogazione degli stessi dal 2009 al 2016, anno in cui vengono ripristinati dalla legge di stabilità (l. 28 dicembre 2015, n. 208), anche se sono rimasti, comunque, di modesta entità.

Infine, anche la disciplina contenuta nella l. n. 56 del 2014, sebbene abbia previsto il riconoscimento di alcune «specificità» alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, rispetto alle altre Province³⁹, non è finalizzata a una valorizzazione generale delle zone montane, in quanto, di fatto, è applicabile solo alle tre Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola. Specificità che si concretizza soprattutto nella possibilità per le Regioni di riconoscere a tali Province «forme particolari di autonomia» e di attribuirgli ulteriori funzioni fondamentali, oltre a quelle attribuite a tutte le altre Province, legate alla cura e allo sviluppo del territorio e alla gestione di servizi⁴⁰. È altresì disposto che tali Province possano prevedere, d'intesa con la Regione d'appartenenza, la costituzione di zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni⁴¹.

2. *La valorizzazione dei territori montani da parte di alcune Regioni: la legislazione di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto*

Se, come si è visto, l'orientamento del legislatore statale è stato quello di trascurare la montagna, per altro verso, nemmeno le legislazioni regionali in favore delle zone montane, seppur profondamente differenti, hanno considerato la loro «specificità». In questo solco, si inseriscono leggi regionali che non sono state in grado di rispondere alle esigenze di un effettivo sviluppo della montagna. E ciò vale sia per la legislazione che riguarda, in generale, la valorizzazione dei territori montani, compresa la previsione di adeguate risorse, sia per quella che attiene, invece, alla *governance* degli stessi e, più in particolare, alla disciplina delle Comunità montane. Si discostano da questo *trend* le Regioni Emilia-

³⁹ Si veda, al riguardo, B. DI GIACOMO RUSSO, *L'organizzazione e il funzionamento della specificità montana*, in B. DI GIACOMO RUSSO, C. PERETTI, A. TARZIA (a cura di), *La riforma "Delrio": analisi e prospettive*, Lecce 2015, 167 ss.; F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 febbraio 2016, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁰ Si tratta, in particolare, delle seguenti funzioni: la «cura dello sviluppo strategico del territorio e (la) gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo» e la «cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

⁴¹ Al riguardo, si veda L. VANDELLI, *Il riconoscimento da parte delle Regioni delle peculiarità delle Province montane e di confine*, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014, 142, il quale sottolinea che «la possibilità di costituire zone omogenee accosta la disciplina delle Province montane e di confine a quella delle Città metropolitane, mentre le differenzia dall'ordinamento stabilito in via generale per le Province».

Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto che, invece, hanno adottato importanti provvedimenti legislativi a favore della montagna.

2.1. *Le leggi regionali organiche a favore della montagna*

L'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Piemonte sono tra quelle Regioni che hanno adottato una legge specifica e organica in favore dei territori montani, in attuazione della legge statale n. 97 del 1994⁴².

Le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia, a seguito della riforma costituzionale del 2001, hanno approvato una nuova normativa, contenuta, rispettivamente, nella l.r. Emilia-Romagna 20 gennaio 2004, n. 2 ("Legge per la montagna") e nella l.r. Lombardia 15 ottobre 2007, n. 25 ("Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani"). Entrambe le leggi, quella emiliana e quella lombarda, perseguono una serie di finalità, in parte analoghe, tenendo conto dei principi di cooperazione, tra gli enti e tra questi e i privati e le parti sociali, e di sviluppo sostenibile.

La legge dell'Emilia-Romagna n. 2 del 2004 dispone che gli enti locali cooperino al fine di favorire lo sviluppo socio-economico delle zone montane, nel rispetto del principio di sostenibilità, con il concorso delle parti sociali. In particolare, le politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane mirano: a contrastare fenomeni di spopolamento nelle aree marginali; a conseguire la piena integrazione degli ambiti locali nel sistema economico e sociale regionale, valorizzando le potenzialità dei territori; a garantire ai cittadini e alle imprese adeguati servizi pubblici essenziali e altri servizi di utilità sociale; a salvaguardare il patrimonio ambientale e paesaggistico e le identità storiche, culturali e sociali dei singoli territori; a promuovere la difesa idrogeologica del territorio; a realizzare impianti di forestazione; a stimolare l'iniziativa privata in ambito sociale, economico, turistico e culturale; a promuovere l'associazionismo e l'aggregazione dei Comuni e delle Comunità montane⁴³.

⁴² Alcune Regioni hanno mantenuto in vigore le disposizioni originarie, anche dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e della cd. "legge Delrio". In tal senso, ad esempio: l'Abruzzo (l.r. 18 maggio 2000, n. 95 "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane"); la Basilicata (l.r. 19 maggio 1997, n. 23 "Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane"); la Calabria (l.r. 19 marzo 1999, n. 4 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna"); la Campania (l.r. 4 novembre 1998, n. 17 "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio per lo sviluppo socio-economico delle zone montane"); il Friuli Venezia-Giulia (l.r. 24 aprile 2001, n. 13 "Nuove disposizioni per le zone montane in attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97"); il Lazio (l.r. 22 giugno 1999, n. 9 "Legge sulla montagna"), la Liguria (l.r. 13 agosto 1997, n. 33 "Disposizioni attuative della legge 31 gennaio 1994, n. 97 ("Nuove disposizioni per le zone montane")). Altre Regioni, invece, hanno introdotto una nuova normativa a seguito della riforma costituzionale del 2001. In tal senso, ad esempio, oltre l'Emilia-Romagna e la Lombardia, il Molise (l.r. 16 aprile 2003, n. 15 "Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano"). Altre Regioni, ancora, hanno adottato leggi, o a seguito dell'entrata in vigore delle norme sull'esercizio associato dei piccoli Comuni (ad esempio, la Regione Marche, l.r. 1 luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e l.r. 11 novembre 2013, n. 35 "Norme in materia di unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani" che ha abrogato le Comunità montane trasformandole in unioni montane) o della cd. "legge Delrio" del 2014 (come le Regioni Piemonte e Veneto).

⁴³ Art. 1, cc. 1 e 2, l.r. n. 2/2004.

La legge della Lombardia n. 25 del 2007 prevede, in termini generali, un impegno della Regione a tutelare la montagna e promuovere lo sviluppo socio-economico delle comunità locali. A tal fine, sono stabiliti i seguenti obiettivi: favorire la permanenza nei territori montani dei cittadini residenti e contrastare i fenomeni di spopolamento e abbandono dei territori stessi, in particolare nei piccoli Comuni, anche attraverso la realizzazione di adeguate infrastrutture e la diffusione di tecnologie telematiche; promuovere e valorizzare le identità delle popolazioni locali e le tradizioni economiche, culturali e linguistiche locali; rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti rispetto ai territori non montani, favorendo politiche di valorizzazione delle attività produttive e di attrazione di nuovi investimenti; garantire l'effettivo esercizio dei diritti e l'agevole accesso ai servizi pubblici essenziali di coloro che risiedono in montagna⁴⁴. Tali finalità sono attuate, in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio montano, attraverso una serie di azioni integrate⁴⁵.

La Regione Piemonte ha recentemente approvato la l.r. 5 aprile 2019, n. 14 ("Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna")⁴⁶, con la quale si fa carico di riconoscere la specificità delle aree montane, di promuovere lo sviluppo sociale ed economico, ai fini della riduzione delle sperequazioni e delle diseguaglianze, e di perseguire l'armonico riequilibrio delle condizioni di esistenza delle popolazioni montane, la salvaguardia del territorio e la valorizzazione delle risorse culturali e delle tradizioni locali. Al fine di perseguire tali obiettivi, è previsto che la Regione individui i livelli essenziali dei servizi pubblici per garantire vivibilità e residenzialità e favorisca una adeguata attività di promozione, tutela e valorizzazione del territorio montano, del suo patrimonio umano, culturale e sociale in sinergia con il sistema culturale e dei servizi del territorio regionale, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, della tutela dei beni comuni, della biodiversità, della protezione dell'ecosistema e della sicurezza idrogeologica⁴⁷.

⁴⁴ Art. 1, cc. 1 e 2, l.r. n. 25/2007.

⁴⁵ Azioni tendenti, in particolare: alla conservazione ambientale e alla difesa del suolo; alla promozione del settore agricolo-forestale e dei settori artigianale e commerciale e dei mestieri tradizionali, anche attraverso un'adeguata formazione professionale; alla valorizzazione dei beni ambientali e storico-culturali; al miglioramento del sistema della viabilità locale e del trasporto pubblico locale; all'incentivazione dell'imprenditoria, in particolare giovanile e femminile; alla realizzazione di sportelli multifunzionali e di nuovi modelli organizzativi; alla diffusione dell'informatizzazione a banda larga e dei servizi ad essa connessi; alla diffusione dell'uso di energie alternative e rinnovabili; allo sviluppo del turismo; alla valorizzazione dei sentieri e dei rifugi alpini; al conseguimento di adeguati livelli di assistenza socio-sanitaria anche attraverso l'attivazione di servizi di telemedicina; alla valorizzazione di lingue parlate locali; alla promozione della ricomposizione fondiaria di montagna a favore, in particolare, dei giovani; allo sviluppo dell'associazionismo dedicato alla montagna e alle sue popolazioni; alla produzione e valorizzazione dei prodotti tipici locali (art. 2, c. 1).

⁴⁶ Che abroga la precedente l.r. 14 marzo 2014, n. 3 ("Legge sulla montagna").

⁴⁷ Art. 1, cc. 1 e 2, l.r. n. 14/2019.

Non si inserisce, invece, nel contesto di una legislazione organica in favore dei territori montani, la l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 25⁴⁸ che si limita a dare attuazione all'art. 15 dello statuto e, in particolare: a promuovere il rafforzamento della coesione dei territori montani che presentano gravi e permanenti svantaggi, attraverso una serie di interventi che riguardano attività produttive, commerciali e turistiche, opere pubbliche o di pubblica utilità in fondi incolti o abbandonati, sostegno delle attività forestali, qualificazione energetica degli edifici⁴⁹; a riconoscere alla Provincia di Belluno e agli altri enti locali bellunesi le funzioni e le risorse necessarie all'esercizio dell'autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria.

2.2. *Le previsioni di adeguati finanziamenti per la montagna*

Quanto alla previsione di finanziamenti per i territori montani, è particolarmente significativa la disciplina dell'Emilia-Romagna, in quanto prevede tutte le tipologie di finanziamento contemplate dalla legge statale n. 97 del 1994⁵⁰. La l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2004 ha previsto il Fondo regionale per la montagna, alimentato dalla quota di competenza regionale del Fondo nazionale per la montagna e da risorse aggiuntive regionali, definite con legge annuale di bilancio e ripartito sulla base dei criteri stabiliti nel Programma regionale per la montagna⁵¹. Sono inoltre previsti «altri fondi regionali per lo sviluppo della montagna»⁵²: il Fondo per le piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico, istituito in attuazione dalla l. n. 97 del 1994, e il Fondo per le opere pubbliche montane, costituito dalle risorse del fondo nazionale ordinario per gli investimenti attribuite alla Regione per la realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico⁵³.

La Regione Lombardia ha adottato una normativa che si distingue da quelle delle altre Regioni, volta, comunque, a valorizzare i finanziamenti alla montagna. La l.r. Lombardia n. 25 del 2007, ha istituito un

⁴⁸ “Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto”.

⁴⁹ Artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, l.r. n. 25/2014.

⁵⁰ Oltre all'Emilia-Romagna, in tal senso, anche la l.r. Abruzzo n. 95 del 2000, che prevede il “Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali”, costituito dalla quota di competenza regionale del Fondo nazionale e da stanziamenti regionali determinati annualmente con legge di bilancio (provenienti da una quota di proventi derivanti dalle concessioni in materia di caccia, pesca e raccolta dei tartufi) ed eventuali ulteriori finanziamenti specificatamente destinati allo sviluppo della montagna che derivano da trasferimenti dello Stato, di enti pubblici e dell'Unione europea (art. 5). La l.r. Molise n. 6 del 2011 prevede il Fondo della montagna, alimentato dalla quota del Fondo nazionale attribuita alla Regione e da erogazioni aggiuntive regionali di cofinanziamento definite in sede di manovra finanziaria annuale (art. 12), ma non prende in considerazione altri finanziamenti per lo sviluppo della montagna. Molte Regioni, invece, hanno previsto solo il Fondo regionale per la montagna, o composto anche da proventi di competenza regionale (come nel caso della l.r. Piemonte) o esclusivamente dalla quota del Fondo nazionale (come nel caso della l.r. Basilicata 1 marzo 2001, n. 8).

⁵¹ Art. 8, l.r. n. 2/2004.

⁵² Art. 9, l.r. n. 2/2004.

⁵³ A norma dell'art. 6, c. 2, lett. c) del d. lgs. 30 giugno 1997, n. 244 (“Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali”).

Fondo regionale per la montagna, finalizzato al finanziamento dei progetti di sviluppo dei territori montani, destinato ai Comuni delle cd. zone omogenee che presentano condizioni simili di crescita⁵⁴. Il legislatore lombardo, pertanto, ha optato per la previsione di un Fondo regionale per la montagna, composto da proventi di competenza regionale, anziché sfruttare la possibilità, offerta dalla l. n. 97 del 1994, di istituire un Fondo regionale della montagna, alimentato dalla quota di competenza regionale del Fondo nazionale per la montagna e da risorse aggiuntive regionali. Tuttavia, la legge lombarda prevede ulteriori finanziamenti per lo sviluppo della montagna, in particolare, attraverso un Fondo regionale territoriale per lo sviluppo dei territori montani, destinato al finanziamento di progetti d'intervento in aree geograficamente contigue nei territori montani per favorire la ripresa socio-economica e lo sviluppo sostenibile della montagna nella sua specificità, nonché per agevolare la conservazione di forza lavoro nei territori montani⁵⁵. Tramite tali risorse, la Regione individua e finanzia progetti sovracomunali di intervento, mediante strategie di sviluppo locale, allo scopo di contrastare l'isolamento e l'abbandono dei territori montani, favorendo la sinergia di risorse tra enti pubblici e soggetti privati⁵⁶.

La l.r. Veneto del 28 settembre 2012, n. 40 (“Norme in materia di unioni montane”)⁵⁷, pur prevedendo un Fondo regionale per la montagna, alimentato da trasferimenti dal Fondo nazionale per la montagna e da finanziamenti a carico del bilancio regionale⁵⁸, non ha però individuato altri finanziamenti, di carattere generale, per lo sviluppo della montagna.

La Regione Piemonte ha optato, invece, per un sistema di finanziamenti che tiene in grande considerazione le unioni montane, istituite in luogo delle Comunità montane⁵⁹. La l.r. Piemonte n. 14 del 2019 ha previsto, infatti, l'istituzione di un fondo regionale per la montagna, le cui risorse sono attribuite come segue: una quota non inferiore al 60% è ripartita tra le unioni montane in proporzione alla popolazione residente e alla superficie; una quota non superiore al 30% è ripartita tra le unioni montane quale contributo alla spesa per il personale dipendente che svolge le funzioni regionali

⁵⁴ Le zone omogenee sono: la zona “A”, corrispondente ai Comuni con svantaggio basso; la zona “B”, corrispondente ai Comuni con svantaggio medio; la zona “C”, corrispondente ai Comuni con svantaggio elevato.

⁵⁵ Art. 5 *bis*, l.r. n. 25 del 2007, aggiunto dall'art. 10, c. 1, lett. *a*) della l.r. 29 dicembre 2016, n. 34.

⁵⁶ Art. 5 *bis*, c. 2, l.r. n. 25 del 2007. Sono esclusi dal Fondo il territorio della Provincia di Sondrio e quello dei Comuni confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano che godono di finanziamenti, da parte di queste ultime, di progetti per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori (di cui all'art. 2, c. 117, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010”).

⁵⁷ Così come modificata dall'art. 18, c. 1, l.r. 24 gennaio 2020, n. 2.

⁵⁸ Art. 6, l.r. n. 40/2012.

⁵⁹ In passato la l.r. n. 3 del 2014, poi abrogata, come già ricordato, dalla l.r. n. 14 del 2019, il Piemonte si era limitato a prevedere un Fondo regionale per la montagna, composto esclusivamente da proventi e risorse regionali.

delegate; una quota non superiore al 10% è destinata al finanziamento di interventi funzionali allo sviluppo ed alla promozione della montagna, attuati dalle unioni montane o da altri soggetti e associazioni⁶⁰.

2.3. *La legislazione sulla governance dei territori montani*

La legislazione regionale di valorizzazione dei territori montani riguarda anche la *governance* degli stessi. Tale legislazione comprende, innanzitutto, la previsione di specifici enti di *governance* e, più in particolare, di Comunità montane e unioni di Comuni montani o unioni montane. Alcune leggi regionali, inoltre, al fine di far fronte alle esigenze di tutela e valorizzazione della montagna, in un'ottica di *governance*, hanno istituito ulteriori organismi e/o previsto una programmazione degli interventi regionali che vede un'importante partecipazione degli enti interessati.

2.3.1. *Il mantenimento delle Comunità montane versus la creazione di unioni di Comuni montani o unioni montane*

La Lombardia è l'unica Regione che, non solo ha mantenuto le Comunità montane, ma le ha configurate come veri e propri enti di *governance* del territorio montano. L'altra Regione che ha conservato le Comunità montane, la Regione Campania⁶¹, infatti, non le ha individuate come appositi enti di *governance*.

La l.r. Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 ("Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni lombardi e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali")⁶² definisce le Comunità montane «enti che associano Comuni montani e che concorrono alla realizzazione delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio montano»⁶³. Ai fini del riordino territoriale delle Comunità montane, sono individuate delle zone omogenee, comprendenti i Comuni montani e parzialmente montani della Lombardia, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi. In ciascuna zona omogenea è costituita una sola Comunità montana⁶⁴. Quanto alle funzioni, la legge del 2008 prevede che la Regione individui la Comunità montana come destinataria di funzioni e servizi il cui ottimale espletamento sia connesso alla dimensione territoriale della medesima. La legge stabilisce, inoltre, che le Comunità montane possono gestire in forma associata funzioni e servizi delegati dai Comuni (gestioni

⁶⁰ Art. 11, l.r. n. 14/2019.

⁶¹ L.r. 30 settembre 2008, n. 12 ("Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane").

⁶² Che ha abrogato la precedente l.r. 2 aprile 2002, n. 6 ("Disciplina delle Comunità Montane").

⁶³ Art. 1, c. 1, l.r. n. 19/2008.

⁶⁴ Art. 2, cc. 1 e 3, l.r. n. 19/2008.

associate alle quali, peraltro, possono partecipare anche Comuni limitrofi, ma non appartenenti alla Comunità montana), tramite apposita convenzione, che ne determina le modalità e le condizioni di svolgimento, l'imputazione delle relative spese, incluse quelle riferibili all'organizzazione, nonché gli obblighi reciproci degli enti. È altresì previsto che la Comunità montana sia «titolare degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali»⁶⁵. Tale disposizione appare rilevante, in quanto valorizza le Comunità montane come enti di *governance* della montagna, in ragione delle specificità della stessa, oltre che per l'esercizio di funzioni associate. Quanto, invece, ai finanziamenti delle Comunità montane è previsto che esse dispongano di risorse finanziarie, per il loro funzionamento e il loro sostegno, che consistono: nella quota di competenza regionale del Fondo nazionale per la montagna⁶⁶, nonché nella quota di competenza regionale del Fondo nazionale investimenti⁶⁷; nelle risorse per il perseguimento delle finalità di valorizzazione delle zone montane che favoriscono la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e all'attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali, ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale⁶⁸ nonché nelle risorse statali⁶⁹; nel contributo di funzionamento da determinarsi annualmente con la legge di approvazione del bilancio⁷⁰. Inoltre, a seguito dell'approvazione della l.r. 3 agosto 2011, n. 11⁷¹, il Fondo regionale per la montagna è ripartito tra le Comunità attraverso lo strumento di programmazione negoziata del Programma integrato di sviluppo locale (PISL)⁷², semplificato rispetto al PISL tradizionale ex l.r. n. 2 del 2003, triennale, denominato PISL Montagna⁷³. Si tratta di uno strumento che pone la Comunità montana al centro dell'attività di programmazione territoriale, in raccordo con la programmazione regionale e provinciale, in un'ottica di partenariato, consentendo un uso più razionale e sinergico delle risorse disponibili per gli investimenti. La Regione Lombardia ha pertanto deciso, al fine di garantire il mantenimento e il funzionamento delle

⁶⁵ Art. 9, cc. 1, 2 e 3, l.r. n. 19/2008.

⁶⁶ Di cui all'art. 2 della l. n. 97 del 1994 (art. 13, c. 1, lett. *a*).

⁶⁷ Di cui al d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ("Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421") (art. 13, c. 1, lett. *a*).

⁶⁸ Di cui all'art. 1 della l. n. 1102/1971.

⁶⁹ Di cui alla l. 23 marzo 1981, n. 93 ("Disposizioni integrative della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante nuove norme per lo sviluppo della montagna") (art. 13, c. 1, lett. *b*).

⁷⁰ Art. 13, c. 1, lett. *c-bis*, l.r. n. 19/2008.

⁷¹ "Assessment al bilancio per l'esercizio finanziario 2011 ed al bilancio pluriennale 2011/2013 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimenti di variazione con modifiche di leggi regionali".

⁷² Ai sensi dell'art. 4 della l.r. 14 marzo 2003, n. 2 ("Programmazione negoziata regionale").

⁷³ Art. 10, c. 2, l.r. n. 19/2008.

Comunità montane, di indirizzare a queste ultime la parte dei fondi statali destinati alla valorizzazione della montagna, da un lato, e di sostituire i finanziamenti statali con quelli regionali, dall'altro.

La maggior parte delle Regioni (Abruzzo⁷⁴, Emilia-Romagna⁷⁵, Lazio⁷⁶, Marche⁷⁷, Molise⁷⁸, Piemonte⁷⁹, Toscana⁸⁰ e Veneto⁸¹), condizionate da ragioni economiche e dall'impatto delle previsioni delle manovre finanziarie del Governo Monti, sopra richiamate, ha previsto, come già accennato, la soppressione delle Comunità montane e la loro trasformazione in unioni di Comuni montani o unioni montane.

Tra queste Regioni, quella che sembra maggiormente configurare le unioni di montagna come enti di *governance* è il Veneto. La l.r. 8 agosto 2014, n. 40 ("Norme sulle unioni montane") prevede che le unioni montane si costituiscano tra i Comuni confinanti con la possibilità anche per altri Comuni di aderirvi, attraverso particolari procedure⁸². Riguardo alle funzioni, la legge del 2014 prevede che le unioni montane svolgano «specifiche competenze di tutela e promozione della montagna» e, più in particolare, funzioni volte a sviluppare l'agricoltura e tutelare e valorizzare i territori montani⁸³. La legge, dunque, valorizza il ruolo delle unioni montane, non solo per l'esercizio di funzioni associate, ma anche come enti destinatari di proprie funzioni legate alla tutela e alla promozione delle zone montane, tenendo conto delle specificità delle stesse. Quanto ai finanziamenti regionali, per la gestione ed esecuzione degli

⁷⁴ L.r. Abruzzo 9 gennaio 2013, n. 1 ("Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni. Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, unioni, fusioni, disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese").

⁷⁵ L.r. Emilia-Romagna n. 21 del 2012.

⁷⁶ L.r. Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 ("Legge di Stabilità regionale 2017").

⁷⁷ L.r. Marche 11 novembre 2013, n. 35 ("Norme in materia di unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani").

⁷⁸ L.r. Molise 24 marzo 2011, n. 6 ("Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane"), 19 ottobre 2012, n. 22 ("Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane") e 27 gennaio 2016, n. 1 ("Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali").

⁷⁹ L.r. Piemonte n. 11 del 2012 e n. 3 del 2014.

⁸⁰ L.r. Toscana 27 dicembre 2011, n. 68 ("Norme sul sistema delle autonomie locali").

⁸¹ L.r. Veneto n. 40 del 2012.

⁸² Art. 3, c. 1 e 2, l.r. n. 40/2014.

⁸³ Esse intervengano in merito: alla manutenzione delle aree prative; allo sfalcio dei prati incolti, prioritariamente di quelli prossimi alle aree urbane e turistiche; al controllo della vegetazione infestante nei pascoli e nelle superfici abbandonate; alla manutenzione delle sistemazioni idraulico-agrarie dei terreni; al recupero e manutenzione delle infrastrutture interaziendali, delle malghe, della sentieristica e della viabilità agro-silvo-pastorale; alle cure colturali ai soprassuoli boschivi o comunque arborati, ivi compresa la pulizia del sottobosco e gli interventi fitosanitari nelle formazioni di interesse turistico ricreativo; alla manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua non demaniali mediante lavori di decespugliamento in alveo, sghiaimento e ricomposizione delle sponde; alla costruzione, sistemazione e manutenzione della viabilità rurale di uso pubblico; alla realizzazione di infrastrutture al servizio dei pascoli montani (art. 5, cc. 1 e 2, l.r. n. 40/2014).

interventi effettuati dalle unioni montane, essi sono imputati annualmente agli specifici capitoli del bilancio regionale. In particolare, è previsto che per il finanziamento delle spese di investimento, la dotazione del Fondo regionale per la montagna sia ripartita fra le unioni montane secondo una serie di criteri definiti nella legge stessa⁸⁴. La legge prevede, inoltre, che la Regione conceda alle unioni montane, al fine di favorirne l'attività, un contributo annuo per il finanziamento delle spese correnti, ripartito, anche in questo caso, in base a una serie di criteri espressamente indicati⁸⁵.

Anche la recente l.r. Piemonte n. 14 del 2019, ha disciplinato le unioni di montagna attribuendole funzioni di *governance* del territorio montano e assegnandole adeguati finanziamenti. Secondo la recente legge, le unioni montane, in generale, esercitano le funzioni di tutela, promozione e sviluppo della montagna⁸⁶. La legge, inoltre, attribuisce alle unioni montane una serie di funzioni, quali: la gestione del territorio montano attraverso la programmazione e realizzazione di interventi volti alla tutela e alla promozione delle risorse naturali, anche attraverso la sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale del territorio montano; l'organizzazione e l'amministrazione, nelle aree a domanda debole, dei servizi di trasporto pubblico e l'approvazione di nuovi impianti a fune, di ammodernamento di quelli esistenti; la promozione e la gestione dell'associazionismo fondiario e le iniziative volte al recupero dei terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati; il riconoscimento delle scuole di sci; la promozione delle vocazioni produttive del territorio montano, nonché la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali⁸⁷. Quanto ai finanziamenti, si è già visto come la scelta del legislatore piemontese sia stata quella di valorizzare gli enti di *governance* del territorio montano, prevedendo, tra l'altro, che le risorse del fondo regionale per la montagna siano attribuite in misura non inferiore al 60% alle unioni montane⁸⁸.

L'Emilia-Romagna, invece, con la l. 21 dicembre 2012, n. 21 ("Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza") si è limitata a prevedere la trasformazione delle Comunità montane in unioni di Comuni montani, nell'ambito di un processo di riordino territoriale e funzionale del livello sovracomunale e di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica, al fine di un esercizio

⁸⁴ Art. 6-*quater*, l.r. n. 40/2014.

⁸⁵ Art. 6-*ter*, l.r. n. 40/2014.

⁸⁶ Art. 4, c. 1, l.r. n. 14/2019.

⁸⁷ Art. 4, c. 2, l.r. n. 14/2019. È altresì previsto che le unioni montane concorrano: alla gestione della rete escursionistica e del patrimonio escursionistico piemontese; alla difesa dalle valanghe; al mantenimento dei servizi essenziali; alla promozione delle attività economiche, in particolare il turismo, l'artigianato, l'agricoltura e l'economia forestale; allo sviluppo dei servizi digitali; alla promozione delle attività culturali (art. 4, c. 3, l.r. n. 14/2019).

⁸⁸ Art. 11, c. 2, l.r. n. 14/2019.

associato, da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali⁸⁹. In particolare, è stato previsto che, qualora l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale avesse ricompreso l'intero territorio di una preesistente Comunità montana, essa fosse trasformata di diritto in unione di Comuni montani⁹⁰. Anche se alle unioni di Comuni montani sono attribuite competenze di tutela e promozione della montagna⁹¹, esse sono configurate più come livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni nelle aree montane. Ciò, nonostante sia previsto il subentro delle unioni nelle seguenti funzioni, compiti e attività: funzioni in materia di agricoltura, difesa del suolo e forestazione; compiti e funzioni assegnate dai Comuni diverse dalle gestioni associate; altri compiti, funzioni o attività esercitati a beneficio di Comuni o connessi a opere o a servizi realizzati nel territorio comunale a prevalente vantaggio della popolazione di uno o più Comuni; compiti e funzioni che la Comunità montana ha volontariamente assunto per lo sviluppo delle comunità locali o per effetto di convenzioni, accordi, contratti con soggetti pubblici o privati⁹². Quanto ai finanziamenti, la legge del 2012 ha previsto che il Presidente della Giunta regionale, con decreto, dettasse le disposizioni per l'assegnazione agli enti subentranti delle risorse regionali già spettanti alle Comunità montane estinte⁹³.

2.3.2. *La creazione di ulteriori organismi di governance dei territori montani*

Le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia, al fine di una maggiore valorizzazione delle zone montane, hanno previsto specifici organismi di *governance* dei territori montani.

La l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2004 ha istituito la Conferenza per la montagna, organo di coordinamento delle politiche per lo sviluppo della stessa, costituita dai presidenti delle Comunità montane e delle Province comprendenti zone montane, dai Sindaci dei Comuni montani e dal Presidente della Regione (o dai loro delegati). La Conferenza, presieduta dal Presidente della Regione (o su sua delega dall'assessore competente in materia di politiche per la montagna), svolge un importante ruolo — come si vedrà di seguito — nell'ambito della programmazione regionale per la montagna, partecipando all'elaborazione dei relativi contenuti⁹⁴.

⁸⁹ Art. 6, l.r. n. 21 del 2012. Successivamente è stata approvata la l.r. Emilia 21 novembre 2013, n. 23 (“Misure urgenti per favorire l’attuazione del riordino territoriale, lo sviluppo delle unioni ed il superamento delle comunità montane”).

⁹⁰ Art. 8, c. 1, l.r. n. 21/2012.

⁹¹ Art. 17, l.r. n. 21/2012.

⁹² Art. 11, l.r. n. 21/2012.

⁹³ Art. 15, l.r. n. 21 del 2012. Ai sensi dell'art. 2, c. 1, D.P.G.R. 19 giugno 2014, n. 118 è stato adottato il decreto di approvazione di tale Piano successorio.

⁹⁴ Art. 2, l.r. n. 2/2004.

Ma è soprattutto la Regione Lombardia che, nonostante, come si è visto, abbia mantenuto le Comunità montane, ha altresì valorizzato il ruolo di un apposito organismo di *governance* dei territori montani. La l.r. Lombardia n. 25 del 2007, nell'ottica di una maggiore collaborazione tra gli enti, ha attribuito al Comitato per la montagna specifiche funzioni di governo dei relativi territori. Esso è composto dal Presidente della Giunta regionale o assessore o consigliere regionale delegato, che assume le funzioni di presidente del Comitato; dal presidente della Conferenza dei presidenti delle Comunità montane lombarde o da altro presidente di Comunità montana lombarda suo delegato; dal Presidente dell'unione regionale delle Province della Lombardia (UPL) o suo delegato; da tre componenti designati dal Consiglio regionale; da due componenti designati dalla Conferenza regionale delle autonomie scelti tra i suoi membri; dal Presidente della Federazione nazionale dei consorzi di bacino imbrifero montano (FederBIM) o suo delegato; dal Presidente di Unioncamere regionale o suo delegato; dal Presidente della delegazione regionale del Club alpino italiano (CAI) o suo delegato. Il Comitato svolge funzioni consultive nei confronti della Giunta regionale, al fine di un maggior coordinamento delle azioni di valorizzazione, promozione e tutela del territorio montano⁹⁵. Più in particolare, esso: promuove iniziative in favore del territorio montano per l'applicazione della legislazione comunitaria, statale e regionale; esprime un parere sugli interventi per la montagna e sui parametri per la classificazione del territorio montano; contribuisce all'individuazione delle linee prioritarie per la montagna ed esprime un parere sui parametri per la classificazione del territorio montano. Il Comitato per la montagna, inoltre, approva annualmente una relazione sullo stato di attuazione dei progetti e degli interventi finanziati a valere sul Fondo regionale per la montagna.

Differente è stata la scelta dei legislatori del Veneto e del Piemonte che hanno istituito, invece, organismi che non possono essere definiti di *governance* dei territori montani.

La l.r. Veneto n. 40 del 2012 ha istituito il Consiglio delle autonomie montane composto dai Presidenti delle unioni montane, dal Presidente della delegazione regionale Veneto dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani (U.N.C.E.M.), dai Presidenti delle Province di Belluno, Treviso, Vicenza e Verona, dai Presidenti dei bacini imbriferi montani e dal Presidente della Giunta regionale o da un assessore regionale da lui delegato, che lo presiede. Il Consiglio viene definito dalla legge come «organo permanente di monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi, della programmazione e della legislazione regionale in materia di aree montane» ed ha un ruolo propositivo e consultivo, nei confronti delle unioni montane, degli enti locali e della Regione, in ordine allo stato di

⁹⁵ Art. 7.

attuazione della programmazione nelle aree montane e su ogni altra questione attinente al loro sviluppo⁹⁶.

La l.r. Piemonte n. 14 del 2019 ha istituito la Conferenza dei presidenti delle unioni montane, composta dai Presidenti delle unioni montane e alla quale partecipano il Presidente dell'Unione nazionale Comuni, Comunità ed enti montani (UNCCEM) Piemonte, o suo delegato, e due rappresentanti designati dal Consiglio delle autonomie locali. A tale Conferenza è attribuito solo un ruolo consultivo nei confronti della Giunta regionale⁹⁷.

2.3.3. La programmazione come strumento di governance nella definizione di interventi a favore delle zone montane

Indicativa dell'atteggiamento, volto a valorizzare la montagna, dei legislatori di Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, è anche la disciplina relativa alla programmazione degli interventi a favore dei relativi territori.

La l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2004 prevede un Programma regionale per la montagna, pluriennale, approvato dal Consiglio, che definisce: le priorità nell'ambito degli obiettivi di sviluppo delle zone montane e le conseguenti linee di indirizzo per la programmazione settoriale e per la definizione dei programmi triennali di investimento; i criteri generali per il riparto delle risorse del fondo regionale per la montagna, prevedendo premialità di finanziamento per le unioni di Comuni montani nel cui territorio siano realizzati processi di fusione tra i relativi Comuni e per le unioni di Comuni montani che gestiscono in forma associata funzioni e servizi strategici per l'attuazione del programma; il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse regionali destinate allo sviluppo della montagna⁹⁸. Degno di nota è che il Programma regionale per la montagna è frutto di una decisione condivisa tra gli enti e, più in particolare, con la Conferenza per la montagna, costituita dai rappresentanti degli enti delle zone montane. La Giunta regionale, infatti, è chiamata a predisporre la proposta di programma con la partecipazione della Conferenza per la montagna e, prima di sottoporla all'Assemblea legislativa, è tenuta a sentire il parere del Consiglio delle Autonomie locali⁹⁹. Particolare importanza assume, per altro verso, anche la programmazione locale. È, infatti, previsto, che le unioni di Comuni montani approvino un Programma triennale di investimento, coerente con le linee d'indirizzo definite dal Programma

⁹⁶ Art. 6, così come sostituito dall' art. 15, c. 1, della l.r. Veneto n. 2 del 2020.

⁹⁷ Art. 6, c. 1.

⁹⁸ Art. 3-*bis*, c. 1, l.r. n. 2/2004.

⁹⁹ Art. 3-*bis*, c. 3, l.r. n. 2/2004.

regionale per la montagna, da trasmettere alla Regione, relativo a opere e interventi prioritari per lo sviluppo delle relative zone, in relazione alle risorse attribuite dal Fondo regionale per la montagna¹⁰⁰.

In modo analogo, anche le Regioni Lombardia e Piemonte considerano la programmazione come lo strumento principale per un intervento di valorizzazione delle zone montane.

La l.r. Lombardia n. 25 del 2007 prevede che il Programma regionale di sviluppo (PRS) individui, in una sezione appositamente dedicata alla montagna, le linee guida pluriennali degli interventi in favore delle popolazioni e dei territori montani¹⁰¹. In particolare, gli obiettivi di tale programmazione, nonché le azioni strategiche e le modalità di finanziamento degli interventi vengono individuati dalla Giunta — secondo i criteri per la destinazione del Fondo regionale per la montagna ai territori interessati, anche sulla base di indicatori di disagio appositamente individuati — in uno specifico allegato al DPEFR. Successivamente, la Giunta avvia la manifestazione d'interesse per la presentazione dei progetti di sviluppo, da finanziare nel triennio di riferimento, aventi valenza sovracomunale e carattere strategico, definendo, al contempo, la disciplina generale per la predisposizione e la presentazione dei progetti di sviluppo, per la valutazione e l'approvazione, da parte della Regione, dei progetti presentati, nonché le conseguenze in caso di inadempimento o mancata realizzazione dei progetti nei termini stabiliti. In questo contesto, assume rilevanza anche la programmazione a livello locale: ogni Comunità montana presenta, per il proprio territorio, un programma integrato di sviluppo locale (PISL), triennale, contenente progetti individuati sulla base di un partenariato locale. Si tratta di uno strumento strategico perché stabilisce la realizzazione, in tempi certi, degli obiettivi per lo sviluppo locale, attraverso una serie di azioni territoriali integrate.

La l.r. Piemonte n. 14 del 2019 prevede che la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale del bilancio, che individua le risorse economiche disponibili per l'anno di riferimento, approvi il Programma annuale di attuazione per la montagna. Il Programma individua, in particolare: gli interventi regionali per mantenere e incrementare i punti di forza del territorio montano; le azioni per la promozione, valorizzazione e qualificazione delle risorse della montagna; le iniziative per lo sviluppo dei prodotti tipici; le disponibilità complessive di spesa per l'attuazione del piano e i criteri di assegnazione delle risorse; il monitoraggio delle attività svolte e la valutazione della loro efficacia; gli interventi regionali per garantire i livelli essenziali di servizi pubblici nei territori montani¹⁰². Anche il Piemonte attribuisce agli enti a livello locale un importante ruolo nella programmazione: le unioni montane adottano proprie

¹⁰⁰ Art. 4, cc. 1, 2 e 3, l.r. n. 2/2004.

¹⁰¹ Art. 5, c. 1, l.r. n. 25/2007.

¹⁰² Art. 8, cc. 1 e 2, l.r. n. 25/2007.

programmazioni pluriennali e, sulla base di queste ultime e in conformità alla programmazione regionale, trasmettano alla Regione, entro il 30 giugno di ciascun anno, le proprie proposte progettuali che costituiscono elemento essenziale per la partecipazione economica regionale¹⁰³.

In senso inverso, invece, si è mossa la Regione Veneto che non disciplina una specifica programmazione degli interventi per la montagna, ma prevede, in generale, una programmazione unitaria avente l'obiettivo di garantire una visione coordinata delle azioni da intraprendere, in una prospettiva di sviluppo intersettoriale, da realizzarsi nel medio periodo, e secondo un approccio integrato che punta ad ottimizzare l'impatto degli interventi¹⁰⁴. In questo contesto, tuttavia, la legge n. 40 del 2012 attribuisce alle unioni montane il compito di programmare gli interventi e le opere nei loro territori e di individuare gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, nell'ambito del documento unico di programmazione, in armonia con gli strumenti della programmazione provinciale e regionale¹⁰⁵.

2.4. Le normative settoriali che possono incidere "anche" sui territori montani: la disciplina dei piccoli Comuni

Alcune Regioni hanno previsto interventi settoriali che possono incidere "anche" sui territori montani. In questo contesto si inserisco, ad esempio, le discipline sui piccoli Comuni delle Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna.

La Regione Lombardia non ha dato attuazione alla legge statale n. 158 del 2017, avente ad oggetto il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni. Tuttavia, essa, con la l.r. 5 maggio 2004, n. 11 ("Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni della Lombardia") aveva già riconosciuto l'importanza del ruolo svolto dalle comunità residenti nei piccoli Comuni e degli enti che le amministrano, in quanto garanti della salvaguardia e del governo del territorio, della conservazione e dello sviluppo delle attività sociali ed economiche tradizionali e della valorizzazione della cultura locale¹⁰⁶. Pertanto, la legge lombarda prevede misure di sostegno, da parte della Regione, a favore dei piccoli Comuni e dei loro residenti che consistono: nella semplificazione degli adempimenti e degli obblighi posti in capo ai singoli Comuni; nella promozione e incentivazione della gestione associata di servizi e funzioni comunali; nella promozione delle iniziative volte ad introdurre nuovi modelli organizzativi legati all'*e-government* e alla realizzazione di sportelli multifunzionali e nel reperimento delle risorse per la redazione

¹⁰³ Art. 8, c. 4, l.r. n. 25/2007.

¹⁰⁴ Ai sensi della l.r. 29 novembre 2001, n. 35 ("Nuove norme sulla programmazione").

¹⁰⁵ Art. 6-*bis*, c. 1, l.r. n. 40 del 2012, aggiunto dall' art. 16, c. 1, l.r. n. 2 del 2020.

¹⁰⁶ Importanza ribadita anche dalla l. n. 25 del 2007, che stabilisce che i piccoli Comuni montani beneficino delle misure di sostegno previste dalla l.r. n. 11/2004.

dei progetti legati al Fondo ricostituzione infrastrutture sociali Lombardia (F.R.I.S.L.)¹⁰⁷ e del Fondo per la realizzazione di progetti infrastrutturali di rilevanza regionale¹⁰⁸; nell'adozione di adeguate misure in favore dei cittadini residenti, al fine di contrastare i fenomeni di spopolamento e abbandono del territorio; nel promuovere interventi a favore dell'occupazione e dell'imprenditoria, in particolare di quella giovanile e femminile, nell'ambito dello sviluppo locale; nel valorizzare e salvaguardare le identità culturali delle popolazioni, nonché le produzioni tipiche dell'agricoltura e dell'artigianato locali; nel garantire il diritto alla salute e all'istruzione¹⁰⁹. L'individuazione dei piccoli Comuni e la loro classificazione in zone che presentano simili condizioni di sviluppo socio-economico è effettuata dalla Giunta regionale sulla base di determinati parametri e indicatori che tengono conto dei seguenti fattori: demografia, livello di benessere, dotazione di servizi e infrastrutture comunali e orientamento turistico¹¹⁰. Per i Comuni montani, si applica la classificazione operata, per i relativi territori, ai sensi della l. r. n. 25 del 2007, e sono ritenuti piccoli Comuni quelli con popolazione inferiore o pari a 3.000 abitanti, classificati con livello di svantaggio medio ed elevato. È altresì prevista la possibilità per la Giunta, al fine di rimuovere situazioni di particolare disagio e di alta marginalità, di stabilire maggiorazioni delle agevolazioni previste dalla legge in esame in considerazione della classificazione. In questo contesto, appare degno di nota che la Lombardia abbia, effettivamente, erogato significativi finanziamenti ai piccoli Comuni e, più nello specifico, a quelli montani.

La l.r. Veneto 26 ottobre 2007, n. 30 (“Interventi regionali a favore dei Comuni ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna e nell'area del Veneto orientale”) prevede interventi regionali per i Comuni ubicati in area montana, con priorità per quelli con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti o frazioni di Comuni ubicati in area montana con meno di 500 abitanti che presentano situazioni di disagio socio-economico. Si tratta di interventi, stabiliti da un provvedimento della Giunta regionale, che tengono conto degli indici di spopolamento, di abbandono del territorio agricolo e di anzianità della

¹⁰⁷ Di cui all'art. 8 della l.r. 14 dicembre 1991, n. 33.

¹⁰⁸ Di cui all'art. 1 della l.r. 28 ottobre 1996, n. 31 (art. 1, c. 2, lett. c)).

¹⁰⁹ Art. 1, c. 2, l.r. 11/2004. In particolare, la legge prevede: la creazione di sportelli multifunzionali in grado di accogliere in una sola unità organizzativa tutte le attività di *front-line* nella pubblica amministrazione, al fine di facilitare i piccoli Comuni nell'accesso alle informazioni e agli atti della Regione (art. 4); il finanziamento di forme sperimentali di teleinsegnamento, forme di aggregazione dei diversi livelli di insegnamento in plessi scolastici e attività extrascolastiche aventi sede nei piccoli Comuni e contributi per l'acquisto di autoveicoli utilizzabili anche per il trasporto degli alunni (art. 5); una destinazione dei fondi derivanti dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per il finanziamento nell'ambito delle Iniziative di Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e degli Interventi a sostegno dell'occupazione (di cui all'art. 9 del d.l. 20 maggio 1993, n. 148 “Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione”) convertito, con modificazioni, dalla l. 19 luglio 1993, n. 236), stabiliti in una percentuale non inferiore al 10% da destinare prioritariamente a progetti rivolti ad occupati, disoccupati ed iniziative di sostegno alla nuova imprenditoria per residenti nei piccoli Comuni (art. 6); agevolazioni tributarie per le attività commerciali nei piccoli Comuni (art. 9); il sostegno alla realizzazione degli investimenti nei Comuni fino a 5.000 abitanti (art. 9-*bis*).

¹¹⁰ Art. 2, l.r. 11/2004.

popolazione¹¹¹. Per dare attuazione alla legge sono stati, successivamente, previsti dei programmi regionali di finanziamento dei Comuni in esame. La l.r. Veneto n. 40 del 2012, inoltre, prevede che l'unione montana possa svolgere, su richiesta dei piccoli Comuni, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico degli stessi¹¹².

Il Piemonte, che in passato aveva previsto una legge organica per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni¹¹³, attraverso l'erogazione, da parte della Regione, di risorse finanziarie¹¹⁴, ha, successivamente, considerato il tema dei piccoli Comuni soprattutto nell'ottica dell'unione degli stessi. La l.r. 28 settembre 2012, n. 11 ("Disposizioni organiche in materia di enti locali") ha, infatti, provveduto ad abrogare la precedente normativa, nel contesto di una disciplina di riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali e dell'associazionismo intercomunale che tenga conto anche delle specificità dei territori montani¹¹⁵. Inoltre, la recente l.r. n. 14 del 2019, si propone, tra l'altro, di dare attuazione alla legge statale sui piccoli Comuni del 2017 e prevede l'erogazione di finanziamenti, nel triennio 2019-2021, destinati allo sviluppo sostenibile dei piccoli Comuni¹¹⁶.

Similarmente, la Regione Emilia-Romagna — da quanto si deduce dalla l.r. n. 21 del 2012 — considera i piccoli Comuni, prevalentemente collocati in montagna, nella prospettiva dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante le unioni di Comuni o unioni di Comuni montani, e di quelle di programmazione in materia di sviluppo socio-economico.

2.5. *Le azioni nell'ambito della Strategia per le aree interne*

Le Regioni Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto si sono altresì impegnate a dare attuazione alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

La Regione Lombardia, a tal fine, ha individuato quattro Aree Interne (Alta Valtellina, Valchiavenna, Appennino Lombardo-Oltrepò pavese e Valli del Lario-Alto Lago di Como)¹¹⁷, caratterizzate da isolamento geografico, calo demografico e bassi livelli nell'offerta di servizi essenziali, al fine di aumentarne l'attrattività e frenare lo spopolamento, garantendo i servizi essenziali necessari e puntando

¹¹¹ Art. 3, cc. 2 e 3, l.r. n. 30/2007.

¹¹² Art. 6-bis, c. 2, l.r. n. 40 del 2012, aggiunto dall'art. 16, c. 1, l.r. n. 2 del 2020.

¹¹³ L.r. Piemonte 29 giugno 2007, n. 15 ("Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni del Piemonte").

¹¹⁴ Tenuto conto delle sottofasce di popolazione, delle situazioni di marginalità socio-economica e infrastrutturale e della qualità della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali.

¹¹⁵ Art. 1, l.r. 11/2012.

¹¹⁶ Art. 35, l.r. n. 14/2019.

¹¹⁷ In particolare, sono stati individuati: con la D.G.R. 2672/2014 i primi due territori Valchiavenna e Alta Valtellina (SO) e con la D.G.R. 5799/2016 i territori dell'Appennino Lombardo-Oltrepò pavese (PV) e Valli del Lario-Alto Lago di Como (CO-LC).

a un'economia di valorizzazione locale. In particolare, l'obiettivo di rivitalizzare le Aree Interne viene perseguito attraverso una serie di azioni in diversi ambiti: tutela del territorio e delle comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agro alimentari; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; artigianato. La strategia prevede un approccio integrato alla valorizzazione dei territori delle Aree interne, attraverso il sostegno allo sviluppo locale e il potenziamento dei servizi locali. Approccio integrato che vede l'azione di Comuni, Regione e amministrazioni centrali che definiscono una strategia coordinata di sviluppo basata su politiche ordinarie e su specifici ambiti d'intervento. Fondamentale, in tal senso, è il ruolo rivestito dalla co-progettazione locale di una strategia di sviluppo e dall'individuazione di specifiche azioni, attraverso lo strumento della programmazione negoziata. Dal punto di vista finanziario, appare significativo che la strategia coinvolga, oltre una parte di risorse nazionali, tutte le fonti di finanziamento comunitario (FESR, FSE e FEASR), nell'ambito anche del Programma Sviluppo Rurale. Ciò richiede un coordinamento tra politiche ordinarie e la Programmazione dell'Unione europea, al fine di garantire, attraverso risorse interne ed europee, finanziamenti destinati ai servizi essenziali per i cittadini; servizi che possono essere in grado di favorire la permanenza delle popolazioni sul territorio. Degno di nota, ai nostri fini, è che in Lombardia la Strategia delle Aree Interne abbia riguardato principalmente le aree montane e abbia talora realizzato politiche, per i relativi territori, in grado di rilanciare l'attrattività degli stessi, attraverso il coinvolgimento di più attori e lo strumento della programmazione negoziata, superando la frammentarietà degli interventi. In questo contesto, negli ultimi anni sono stati finanziati, dalla Regione Lombardia, importanti interventi a favore dei quattro territori individuati nella Strategia Aree Interne.

Nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne, la Regione Piemonte ha individuato, con DGR n. 21-1251 del 30 Marzo 2015, l'area Valli Maira e Grana quale area interna pilota e la Valle d'Ossola quale area interna di seconda sperimentazione e come rimanenti aree ritenute candidabili la Valle Bormida e le Valli di Lanzo. La delibera ha previsto la predisposizione e la sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro (APQ) per specificare gli impegni tra i sottoscrittori. Per l'implementazione della Strategia Nazionale Aree Interne la Regione ha poi approvato una serie di provvedimenti in relazione ai Programmi Fondi Europei 2014-2020, agli Accordi di Programma Quadro Regione Piemonte-Aree interne e all'approvazione delle Strategie d'Area di queste ultime¹¹⁸.

¹¹⁸ Si tratta dei seguenti provvedimenti: D.G.R. 30 Marzo 2015, n. 21-1251 - Programmi Fondi Europei 2014-2020. Modalità di attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne nella programmazione regionale - Individuazione Area pilota; D.G.R. 20 Aprile 2017, n. 17-4898 - Programmi Fondi Europei 2014-2020. Strategia Nazionale Aree Interne - Approvazione Strategia Area Interna delle Unioni Montane Valli Grana e Maira, in conformità alla DGR 21-1251 del 30.03.2015; D.G.R. 27 Aprile 2018, n. 25-6798 - Strategia Nazionale Aree Interne - Approvazione dello schema di Accordo di Programma Quadro Regione Piemonte - Area Interna Valli Maira e Grana in conformità alle delibere CIPE 9/2015 e 80/2017 ed alla DGR 21-1251 del 30 marzo 2015; D.G.R. 21 Settembre 2018, n. 11-7549 - Programmi Fondi Europei 2014-

Anche tali previsioni, pertanto, si basano su un approccio integrato delle politiche, interne e dell'Unione europea, di intervento e di finanziamento per la valorizzazione dei territori delle Aree interne.

La Regione Emilia-Romagna, ai fini di realizzare la Strategia Nazionale per le Aree Interne, ha individuato quattro aree caratterizzate da spopolamento, invecchiamento e carenza di servizi alle persone, sulle quali intervenire in via prioritaria, elaborando specifici percorsi di sviluppo locale, con la collaborazione attiva delle comunità di riferimento: l'Appennino piacentino-parmense; l'Appennino emiliano; il Basso ferrarese; l'Alta Valmarecchia¹¹⁹. Per tali aree interne sono stati stabiliti gli interventi di sviluppo locale, sostenuti dai Programmi Operativi FESR e FSE 2014-2020 e dal Programma di Sviluppo Rurale (FEASR) 2014-2020, nel rispetto delle loro specificità in base a quanto indicato nell'Accordo di partenariato Italia, oltre che da eventuali altre risorse regionali che si dovessero rendere disponibili. Anche l'Emilia-Romagna ha valorizzato la programmazione negoziata e integrata, attribuendo un'importanza strategica agli Accordi di programma Quadro per l'individuazione delle modalità operative per l'attuazione della SNAI nelle aree individuate, che tengano conto ed integrino le iniziative di sviluppo territoriale già attive, in un'ottica di coordinamento a livello regionale delle Strategie d'area da parte delle singole aree. Nello specifico, poi, la l.r. Emilia-Romagna 1 agosto 2019, n. 18 ("Sostegno alle imprese localizzate nelle aree montane e nelle aree interne dell'Emilia-Romagna") ha previsto che, al fine di favorire il mantenimento e lo sviluppo delle attività produttive insediate nei Comuni montani e negli ulteriori Comuni ricompresi nelle Aree Progetto delle Aree interne Alta Valmarecchia, Appennino piacentino-parmense e Appennino emiliano e basso ferrarese, con esclusione dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la Regione concede alle imprese e ai lavoratori autonomi un contributo proporzionale a quanto dovuto alla Regione Emilia-Romagna, a titolo di IRAP, a partire dal periodo di imposta 2017.

Anche il Veneto ha individuato quattro aree interne, caratterizzate per la distanza dai grandi centri di agglomerazione e di servizio, per problemi demografici e per instabilità di sviluppo, ma che si distinguono per essere dotate di un forte potenziale di attrazione: Unione montana Agordina, Unione Montana Comelico, Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni e Contratto di foce Delta del Po. La Strategia Nazionale Aree Interne in Veneto è finanziata: da fondi statali per il finanziamento dell'adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali; da Fondi SIE (FESR, FSE e FEASR) e, eventualmente, dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), nel quadro della programmazione 2014-2020, per la realizzazione di progetti di sviluppo locale. Sono altresì previsti finanziamenti, nell'ambito del Programma di sviluppo rurale, per il sostegno alle quattro Aree interne e

2020. Strategia Nazionale Aree Interne - Approvazione Strategia d'Area dell'Unione Montana delle Valli dell'Ossola, in conformità alla D.G.R. n. 21-1251 del 30.03.2015.

¹¹⁹ Con D.G.R. 4 aprile 2016, n. 473 (Strategia nazionale per le Aree interne: dispositivi per l'attuazione).

finanziamenti regionali anche come contributi alle azioni finanziate dai fondi europei. In effetti, la Regione Veneto ha recentemente finanziato importanti interventi a favore delle Aree Interne, attribuendo un'importanza strategica allo strumento dell'Accordo di programma Quadro che deve essere stipulato tra l'area interessata e i soggetti coinvolti.

2.6. *La previsione della specificità delle Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola*

Di particolare importanza per i territori montani è la disciplina di attuazione della legge n. 56 del 2014¹²⁰, laddove prevede, come si è visto, la possibilità di riconoscere alcune “specificità” alle Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola, aventi territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri.

Su questo fronte, le Regioni più attive sono state il Veneto, in relazione alla Provincia di Belluno, e la Lombardia, in relazione alla Provincia di Sondrio.

Nel caso del Veneto già lo statuto del 2012 aveva conferito alla Provincia di Belluno «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria» (art. 15, c. 5). Successivamente, la l.r. Veneto n. 25 del 2014, in attuazione dello statuto stesso, ha provveduto a conferire alla Provincia di Belluno funzioni amministrative in materia di: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio e tutela del paesaggio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, foreste, caccia e pesca, sostegno e promozione delle attività economiche, dell'agricoltura e del turismo¹²¹. È altresì previsto che l'autogoverno della comunità provinciale bellunese si attua distinguendo fra le funzioni di area vasta e le funzioni di prossimità e valorizzando, oltre all'autonomia dei Comuni e delle loro forme associative, il ruolo della Magnifica Comunità di Cadore¹²². Inoltre, la legge del 2014, per favorire l'esercizio del proprio autogoverno, prevede che la Provincia di Belluno e gli enti locali bellunesi possano promuovere con la Regione del Veneto appositi accordi di programma o intese interistituzionali di settore, finalizzati a decentrare, in tale Provincia, attività e servizi d'interesse regionale ovvero a realizzare interventi e opere di interesse pubblico: accordi o intese ai quali possono partecipare, oltre la Regione Veneto e la Provincia di Belluno, anche le Province autonome di Trento e Bolzano, la Regione Friuli-Venezia Giulia o le confinanti regioni europee della Carinzia e del Tirolo¹²³. Appare significativo, inoltre, che la legge valorizzi la cooperazione tra gli enti: nelle materie in cui le funzioni amministrative sono conferite alla Provincia di Belluno, gli

¹²⁰ Si cfr. art. 1, c. 89.

¹²¹ Art. 13, c. 1, l.r. n. 25/2014.

¹²² Art. 13, c. 2, l.r. n. 25/2014.

¹²³ Art. 15 cc. 1 e 2, l.r. n. 25/2014.

enti locali bellunesi possono partecipare alla formazione degli atti normativi e programmatori regionali, mediante un tavolo di rappresentanza denominato “Conferenza degli enti locali bellunesi”. Nelle stesse materie, inoltre, tale conferenza esprime parere sui progetti di legge e sui documenti di programmazione anche in raccordo con il Consiglio delle autonomie montane¹²⁴. Altrettanto importante è che la Regione Veneto abbia provveduto ad erogare risorse per la valorizzazione della Provincia di Belluno, aumentando i fondi destinati alla stessa, cercando di compensare i tagli fatti dal Governo.

La l.r. Lombardia 8 luglio 2015, n. 19¹²⁵ ha riconosciuto la specificità della Provincia di Sondrio¹²⁶ ed ha provveduto a: confermare alla stessa le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della legge, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, nonché le funzioni di polizia amministrativa locale¹²⁷; conferire alla medesima Provincia funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali previste dalla legge Delrio¹²⁸. La legge, in particolare, ha conferito alla Provincia di Sondrio le funzioni relative: all’approvazione del piano provinciale delle cave¹²⁹; alla concessione o autorizzazione riferite alle grandi derivazioni d’acqua pubblica¹³⁰, compresa l’applicazione delle procedure previste in relazione all’energia elettrica¹³¹, per le grandi derivazioni ad uso idroelettrico¹³², e le relative funzioni amministrative, d’intesa con la Regione; alla partecipazione nella definizione e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione¹³³. È inoltre prevista la possibilità,

¹²⁴ Di cui all’art. 6 della l.r. n. 40 del 2012.

¹²⁵ Legge di “Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)” che ha in parte modificato la l. n. 25 del 2007.

¹²⁶ Ciò «in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche e idrografiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali». Art. 5, c. 1, in attuazione dell’art. 1, c. 3, secondo periodo, della l. 56 del 2014 e dell’art. 4, c. 3, dello statuto d’autonomia della Lombardia.

¹²⁷ Art. 5, c. 2, l.r. n. 19/2015.

¹²⁸ Di cui all’art. 1, cc. 85 e 86, della l. 56 del 2014.

¹²⁹ Di cui agli artt. 7 e 8 della l.r. 8 agosto 1998, n. 14 (“Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava”).

¹³⁰ Ai sensi del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (“Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici”).

¹³¹ Previste dall’art. 12 del d. lgs 16 marzo 1999, n. 79 (“Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica”).

¹³² Di cui all’art. 53 *bis* della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 (“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”).

¹³³ Di cui alla l.r. 6 agosto 2007, n. 19 (“Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”) (art. 5, c. 4). Le leggi regionali di settore prevedono, inoltre, disposizioni particolari, in ragione della specificità della Provincia di Sondrio, nei seguenti ambiti: governo del territorio; risorse energetiche; miniere, acque minerali e termali, torbiere; viabilità e trasporti; foreste, caccia e pesca, agricoltura e apicoltura; sostegno e promozione delle attività economiche; valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali; istruzione e formazione professionale; usi civici; turismo e industria alberghiera; aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna (art. 5, c. 5).

attraverso una o più intese, stipulate tra la Regione, la Provincia di Sondrio, le Comunità montane comprese nel territorio della stessa e i consorzi B.I.M. dell'Adda sopra-lacuale e dello Spol, di individuare le funzioni, già conferite dalla Regione alle Comunità montane interessate, da trasferire alla Provincia di Sondrio¹³⁴. Si può quindi affermare che la Lombardia abbia dato solo una parziale attuazione alla normativa statale, conferendo alla Provincia di Sondrio specifiche funzioni, ulteriori a quelle previste per le Province ordinarie e aumentando le risorse destinate alla stessa, non riconoscendogli, però, forme di tutela speciali. Al riguardo, va però sottolineato che la legge del 2015 ha previsto la costituzione di un Comitato paritetico per la specificità della Provincia di Sondrio, composto da tre rappresentanti della Regione e da tre rappresentanti della Provincia stessa, con funzioni consultive — soprattutto in relazione ai progetti di legge e alle proposte regolamentari con effetto diretto sul territorio o sulla popolazione della Provincia di Sondrio — di raccordo e di concertazione, ai fini del conseguimento delle forme particolari di autonomia¹³⁵. Se, da un lato, è ancora prematuro valutare l'operato del Comitato paritetico, perché è da poco tempo che ha iniziato la sua attività¹³⁶, è comunque apprezzabile la previsione di un organismo che potrà contribuire a un riconoscimento effettivo e concreto della specificità montana.

La l.r. Piemonte 20 aprile 2015, n. 8 (“Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola”) ha riconosciuto alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola forme particolari di autonomia nelle materie oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni e di potestà legislativa residuale regionale e ha conferito a quest'ultima ulteriori funzioni, oltre a quelle fondamentali previste dalla legge Delrio¹³⁷. Tuttavia, la legge stabilisce che, nelle more del conferimento alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola di competenze amministrative, funzioni e relative risorse, essa continua ad esercitare le funzioni già conferite. Al riguardo, è però significativo che la legge di conferimento di ulteriori funzioni non sia stata, finora, approvata¹³⁸. Pertanto, diversamente dal Veneto e dalla Lombardia, la Regione Piemonte non ha ancora provveduto a conferire ulteriori funzioni alla Provincia di Verbano Cusio Ossola e ad aumentare i finanziamenti di cui essa potrebbe essere destinataria.

¹³⁴ Art. 5, c. 6, l.r. n. 19/2015.

¹³⁵ Art. 5, c. 10, l.r. n. 19/2015.

¹³⁶ La prima seduta del Comitato paritetico della legislatura per la specificità della Provincia di Sondrio, previsto dalla l.r. n. 19 del 2015, si è avuta il 21 marzo 2019.

¹³⁷ Art. 1, l.r. n. 8/2015.

¹³⁸ Lo scorso 15 novembre 2019 è stata presentata la proposta di legge (“Riconoscimento della specificità montana della Provincia del Verbano Cusio Ossola e trasferimento dei proventi dei canoni per l'utilizzo del demanio idrico”) che prevede l'attribuzione alla Provincia in questione di particolari forme di autonomia, assicurando la copertura degli oneri derivanti dall'impiego dei proventi dei canoni idrici, canoni che, dal 2012, sono interamente riscossi dalla Regione.

3. *Considerazioni conclusive*

Non si può che apprezzare lo sforzo, da parte dei legislatori delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, nell'adottare normative volte a tenere particolarmente conto della specificità dei territori montani, nell'ottica di una tutela e valorizzazione degli stessi.

Al riguardo, non va trascurato che in queste Regioni la montagna assume una particolare rilevanza sia in termini di superficie, numero di abitanti e di Comuni ubicati nei relativi territori, sia perché in Lombardia, Piemonte e Veneto vi sono tre Province, quelle di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola, alla quale vengono riconosciute, come si è visto, un carattere di "specificità", in quanto il loro territorio è interamente montano e confinante con Stati esteri. L'interesse delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte per la tutela e valorizzazione della montagna è quindi giustificata dalle caratteristiche della stessa (dimensioni ridotte delle comunità locali, dispersione territoriale, isolamento, condizioni climatiche e rischio idrogeologico e ambientale, territori confinanti con un Paese straniero), oltre che dalle esigenze di evitare lo spopolamento e salvaguardare il territorio e le risorse idriche, anche ai fini di contenere i fenomeni di erosione dei territori, limitando così anche i rischi di frane e alluvioni.

Ed è proprio in quest'ottica che le legislazioni regionali esaminate, a differenza della normativa statale e di gran parte di quella di altre Regioni, hanno previsto politiche specifiche ed efficaci per i territori montani, volte a realizzare una loro crescita economica e sociale. Il merito di tali legislazioni, in questa prospettiva, non è solo quello di aver dato un particolare peso alle specificità della montagna, ma soprattutto quello di avere considerato i relativi territori non come disagiati e depressi, bisognosi di sporadici e isolati interventi di sostegno ma, al contrario, come territori con potenzialità turistiche, rurali e produttive; territori in cui compiere investimenti in infrastrutture e servizi essenziali¹³⁹. Pertanto, in attuazione del dettato costituzionale, ma anche al fine di realizzare la coesione economica, sociale e territoriale, prevista a livello europeo, sono state adottate, nelle Regioni considerate, politiche mirate e specifiche sulla montagna, con un approccio integrato alle diverse problematiche — accanto a interventi maggiormente settoriali — anche attraverso un maggiore e più razionale utilizzo delle risorse europee. In questo contesto, assume una particolare importanza la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea che ha permesso una distribuzione più mirata ed adeguata delle risorse finalizzate a realizzare gli obiettivi prefissati.

Tuttavia, nonostante tali politiche abbiano portato a perseguire significativi obiettivi, volti ad un'effettiva valorizzazione e tutela dei territori montani, non si è comunque arrivati, nemmeno nelle

¹³⁹ Sull'argomento, si veda, G. DE VECCHIS, *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Bologna 1996.

Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, ad assicurare un grado di sviluppo e un livello di vita omogenei con il resto dei territori e a frenare il fenomeno dello spopolamento.