POLITICHE E NORME NAZIONALI E REGIONALI IN FAVORE DEI TERRITORI MONTANI

Clelia Losavio
ricercatrice CNR-ISSiRFA
(Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali
e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini»)
clelia.losavio@cnr.it

Roma, 5 ottobre 2017

Il progetto di ricerca

- Il progetto di ricerca "*Analisi della normativa inerente ai territori montani*" ha avuto come obiettivo l'ampliamento della conoscenza degli strumenti normativi adottati a livello nazionale e regionale emanati con lo scopo di tutelare, sviluppare e valorizzare il territorio montano
- La ricognizione dello «stato dell'arte normativo» può offrire un contributo alla riflessione politico-istituzionale sui territori montani e costituire il punto di partenza nell'elaborazione di nuove strategie e nuove politiche in loro favore

La metodologia di ricerca

- Raccolta, schedatura e classificazione della normativa nazionale e regionale sui territori montani
- Banca-dati (BD) giuridica e parole chiave:
  - ✓*Montagna*
  - ✓*Montane* (zone)
  - ✓*Montani* (territori)
  - ✓*Montano* (territorio)
  - ✓*Montana* (area, zona)
- Per ogni Regione è stata predisposta una scheda, con i provvedimenti in ordine cronologico (dal più recente al più vecchio) ed è stato segnalato, a fianco ad ogni atto, il "tema" montano oggetto di disciplina.

… Prime indicazioni

- La "montanità" in Italia ha una rilevanza giuridica per l'ordinamento nazionale
- I provvedimenti appartengono a tre macro-categorie:
  - provvedimenti "a portata generale": affrontano nello stesso quadro normativo numerosi profili d'interesse per i territori montani
  - provvedimenti sulla *governance* del territorio montano: riguardano l'evoluzione normativa delle Comunità montane a partire dalla loro istituzione
  - norme che attribuiscono ai territori montani "trattamenti di favore": rinvenute in provvedimenti non specifici sui territori montani, conferiscono un vantaggio a chi vive o lavora in montagna come compensazione per lo svantaggio naturale sofferto

La montagna nella Costituzione

- La rilevanza giuridica della montanità trova il suo fondamento nell'art. 44, secondo comma della Costituzione: «*La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane*».
- L'interesse nazionale in favore della salvaguardia e valorizzazione dei territori montani trova fin da subito la sua giustificazione, da un lato, nelle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano e nei fattori antropici che ad esse si associano (limitate dimensioni comunità locali, dispersione territoriale e isolamento); dall'altro, nell'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socio-economica (e ambientale) di tali zone.

  «*La permanenza di popolazione sulle aree di altura risponde a una imprescindibile necessità di presidio del territorio: per curare il patrimonio idrico, per contenere e mediare e "filtrare" i processi erosivi, per scongiurare frane e alluvioni*».

Leggi organiche sui territori montani

- *Legge n. 991 del 1952:* l'impegno costituzionale in favore dei territori montani trova una sua prima effettiva applicazione con l'approvazione della legge Fanfani. Primo atto specifico per «il territorio montano complessivamente considerato», ma intervento «di tipo assistenziale»
- *Legge n. 1102 del 1971*: il legislatore tenta di coinvolgere le popolazioni locali nelle scelte di sviluppo: nascono le Comunità montane, un nuovo soggetto istituzionale, posto a livello intermedio tra Province e Comuni
- *Legge n. 97 del 1994*: cambiamento di tipo "culturale", il legislatore interviene a salvaguardia di un territorio che presenta delle peculiarità, ma anche numerose potenzialità: «la montagna da problema a risorsa»

… dopo le leggi quadro

Dopo la legge n. 97/94 «sembra essere svanito il ricordo della presenza in Costituzione della montagna e dell'esistenza di un problema nazionale legato ai territori montani»; "disinteresse" nei confronti della montagna:

- mancanza di un nuovo quadro legislativo: per anni si è discusso della necessità di innovare la legge n. 97, ma, nei più di vent'anni che ci separano dalla sua emanazione, i diversi tentativi di modifica e revisione della legge non sono mai andati a buon fine;
- Comunità montane conoscono un periodo di profonda crisi che porta, nel 2010, alla soppressione dei trasferimenti erariali in loro favore;
- ridotto finanziamento – del tutto mancato dal 2009 al 2016 – del Fondo nazionale della montagna.

Interventi *anche* per i territori montani

- *Strategia Nazionale delle Aree Interne*

  aree "significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione"; parziale sovrapposizione tra le aree interne e le aree montane (è *montano* solo il 65% del territorio classificato come "periferico" e "ultraperiferico"), ma due tipologie di aree non possono essere confuse: «un approccio più socioeconomico, dove centrale risulta la "lontananza" dai servizi essenziali, caratterizza le aree interne, mentre una descrizione di tipo più morfologico e fisico, da cui derivi lo svantaggio, quelle montane».

Interventi *anche* per i territori montani

- *Legge sui piccoli comuni*
  - È di recente approvazione la legge "*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*". Si è perso, nel titolo, il riferimento ai territori montani, presente, invece, in uno dei primi disegni di legge (AC 65).
  - I piccoli comuni possono beneficiare di un apposito fondo se rientrano in una delle tipologie elencate (disagio insediativo, *unioni di comuni montani*, comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche della SNAI).
  - Finalità della legge: sostegno dello sviluppo sostenibile, economico, sociale, ambientale e culturale; promozione dell'equilibrio demografico; tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico; sistema dei servizi essenziali

Interventi *anche* per i territori montani

- *Legge sui piccoli comuni*

  Con specifico riferimento alle *aree rurali e montane*, la legge prevede

  - la predisposizione di un Piano per l'istruzione, per il collegamento dei plessi scolastici ubicati in tali aree, l'informatizzazione e la progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative
  - l'inserimento, nell'ambito del Piano Generale Trasporti e Logistica e nei Documenti Pluriennali di Pianificazione, di apposite azioni per il miglioramento delle reti infrastrutturali, il coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati al collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane, e tra questi e i comuni capoluogo di provincia e regione.

Strategia sulle "green communities"

- *Strategia sulle "green communities"*. La legge n. 221/2015 ha introdotto numerose "*disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*". Art. 72 "Strategia nazionale delle Green communities" destinata ai territori rurali e di montagna
- Obiettivo principale della Strategia è potenziare il valore dei territori rurali e di montagna che, in linea con lo sviluppo della *green economy*, «intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane», attraverso l'elaborazione di un piano di sviluppo sostenibile.

Finanziamento alla montagna

- *Fondo Nazionale Montagna* "riattivato" dalla legge stabilità 2016 (legge n. 208/2015) 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018.
- *Fondo integrativo per comuni montani* istituito dalla legge stabilità 2013 (legge, n. 228/2012) destinato ai soli comuni classificati interamente montani (con esclusione dei capoluoghi di Provincia). Il Fondo ha avuto una dotazione di 1 milione di euro per il 2013 e di 5 milioni di euro per gli anni successivi, da destinare a progetti di sviluppo socio-economico, anche pluriennali, a carattere straordinario e che non possono riferirsi ad attività svolte in via ordinaria dagli enti interessati.
- *Fondo per le Aree Interne*. Le risorse finanziarie derivano dai fondi europei gestiti dalle Regioni, ma anche dalle leggi di stabilità. La legge di stabilità 2016 per il triennio 2016 – 2018, ha destinato 10 milioni di euro per l'intervento sulla cittadinanza.

Perdita "specificità" della montagna

- Manca a livello nazionale una vera e propria politica per le zone montane
- la montagna è stata interessata da diversi provvedimenti, ma non in maniera specifica: perdita di “specificità”.
- se l’art. 44 Cost. e la prima legge per la montagna avevano inaugurato un’epoca in cui le aree montane venivano considerate «uno specifico settore della politica economica territoriale», dotate di una propria “autonomia” rispetto alle aree depresse, nel tempo questa autonomia sembra essersi andata perdendo.

Perdita "specificità" della montagna

- la montagna rileva sempre meno come oggetto autonomo degno d'attenzione da parte delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico e viene fatta "rientrare" in contenitori più larghi, come nel caso delle "*aree interne*" e delle "*aree montane e rurali*", destinatarie delle rispettive strategie, o dei "*piccoli comuni*", oggetto della citata legge
- perdita di specificità si rileva anche nel processo che ha portato alla soppressione delle CM e alla loro trasformazione in Unioni montane. La nuova disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni ha contribuito a far perdere di specificità al territorio montano.

La governance del territorio montano: lo stato del riordino

- Finanziaria 2010 ha interrotto i finanziamenti statali in favore delle CM; ciò ha prodotto effetti importanti a livello regionale: il quadro è tutt'altro che omogeneo, ma quasi tutte le Regioni hanno optato per la soppressione delle CM.
- Poco dopo, con il DL n. 78/2010, è stato introdotto obbligo per le Regioni di riorganizzare la gestione delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni in forma associata, attraverso la *Convenzione* o l'*Unione di comuni*
- Diverse Regioni hanno legiferato in materia di Unioni di Comuni, approfittandone anche per chiudere la questione delle CM

Mantenimento Comunità montane

- *Campania*: vigente la LR n. 12/2008 e finanziamento regionale a compensazione tagli statali, ma orientata alla trasformazione delle CM in Unioni di comuni montani (proposta di legge)
- *Lombardia*: per garantire il mantenimento e il funzionamento delle CM ha sostituito i finanziamenti statali con finanziamenti regionali. In particolare, dal 2011, con l'approvazione della legge di assestamento di bilancio (LR 11/2011), i fondi sono ripartiti tra le Comunità montane attraverso lo strumento di programmazione negoziata del PISL Montagna (Programma integrato di sviluppo locale)

Trasformazione in Unioni montane

- In quasi tutte le altre Regioni (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Lazio e, tra le speciali, Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia) la soppressione delle CM si è accompagnata alla loro *trasformazione* in *Unioni di comuni montani* o *Unioni montane*.
- Modelli differenti per la costituzione delle nuove Unioni, potendo essere «ex lege» (automatica) (es. Veneto, Emilia-Romagna, Lazio) oppure facoltativa, rimessa alla volontà dei Comuni coinvolti (es. Marche, Toscana, Molise).

Soppressione senza trasformazione

- Nelle altre Regioni (Puglia, Basilicata, Umbria, Liguria e Calabria) la soppressione delle CM non ha coinciso con la loro trasformazione in Unioni montane. Per motivi differenti:
  - Non c'è stata coincidenza temporale tra soppressione delle CM e attuazione delle norme statali sulla gestione associata di funzioni comunali fondamentali (Puglia, Basilicata, Umbria)
  - le funzioni delle soppresse CM sono state ereditate dalla Regione (Liguria) o da un ente strumentale della stessa (Calabria)

Regione	Comunità montane	LR di riferimento
Abruzzo	CM in Unioni montane	LR n. 1/2013
Basilicata	CM soppresse	LR n. 33/2010
Calabria	CM soppresse	LR n. 25/2013
Campania	CM attive	LR n. 12/2008 (proposta LR)
Emilia-Romagna	CM in Unioni comuni montani	LR n. 21/2012
Lazio	CM in Unioni comuni montani	LR n. 16/2017
Liguria	CM soppresse	LR n. 23/2010
Lombardia	CM attive	LR n. 19/2008
Marche	CM in Unioni montane	LR n. 35/2013
Molise	CM in Unioni comuni montani	LR n. 6/2011, 22/2012, 1/2016
Piemonte	CM in Unioni montane	LR n. 11/2012 e 3/2014
Puglia	CM in Unioni comuni montani	LR n. 5/2010 e 34/2014
Toscana	CM in Unioni comuni	LR n. 68/2011
Umbria	CM soppresse	LR n. 18/2011
Veneto	CM in Unioni montane	LR n. 40/2012

Norme regionali sulla montagna

Dato molto eterogeneo:

- alcune Regioni hanno riferimenti espliciti al territorio montano nello Statuto; tale riferimento si esprime in modi molto differenti tra loro
- solo alcune Regioni hanno una legge specifica ed organica in favore dei territori montani, adottata in attuazione della legge quadro n. 97/1994
- tra queste, alcune Regioni hanno mantenuto in vigore le disposizioni originarie (es. Basilicata, Campania, Lazio); altre Regioni hanno innovato tale disciplina a seguito della riforma del titolo V Cost. (Emilia-Romagna, Lombardia, Molise) o dell'entrata in vigore della legge Delrio (Piemonte e Veneto).

Legislazione regionale

Dopo aver raccolto la legislazione regionale in favore dei territori montani l'abbiamo messa a confronto rispetto ad alcuni temi e questioni significativi:

- Esistenza e funzioni di *enti/organi regionali* con competenze specifiche per il territorio montano;
- Attività di *programmazione* a livello regionale;
- Esistenza e consistenza dei *fondi regionali per la montagna*;
- Norme che favoriscono il vivere in montagna: *scuola* e *trasporti*;
- Norme che favoriscono l'attività d'impresa in montagna: *commercio*, *agricoltura* e *turismo*.