

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea
Triennale in
SCIENZE
POLITICHE



DALLA COMUNITA' MONTANA ALL'UNIONE
DI COMUNI MONTANI. IL CASO DELLA
"SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI"

Relatore: Prof. PAOLA SANTINELLO

Laureando: MICHELE
MINUZZO

matricola n.

2015304

A.A. 2022/2023

INDICE

PREMESSA	3
-----------------------	---

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DELLA COMUNITA' MONTANA

1. La difficoltà di vivere in montagna: natura e fondamenti costituzionali della Comunità Montana	5
2. Dalla legge n. 991 del 1952 alla vera istituzione delle Comunità Montane con la legge n.1102 del 1971.....	9
3. Le Comunità Montane nella legge 142/1990	11
4. La nuova legge per le zone montane: Focus sull'art. 1 e l'art. 2 della legge n.97 del 1994. Il Fondo Nazionale per la montagna	16
5. Il Testo Unico degli Enti Locali d.lgs. n. 267/2000 (artt. 27-28): istituzione, organizzazione e funzioni delle Comunità Montane diventate Unioni di Comuni montani	23
6. La riforma del 2001 e la competenza residuale delle Regioni in materia di Comunità Montane confermata dalla Corte costituzionale	31
7. Le misure restrittive nei confronti della Comunità Montana: Le leggi finanziarie del 2008 e del 2010	33
8. La SNAI e le disposizioni contenute nella manovra di bilancio per il 2023-2025 (art. 1-4 in breve)	38
9. La Comunità Montana in Veneto: Cenni dal 1971 ad oggi	40

CAPITOLO II

L'UNIONE MONTANA "SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI"

1. Presentazione geografico-ambientale, risorse attuali e potenziali dell'Altopiano dei Sette Comuni	43
2. Storia della "Spettabile Reggenza dei Sette comuni": dal VII secolo fino alla dominazione dei Visconti nel XIV secolo	45
3. Dal patto di Dedizione alla Repubblica Veneta fino ai giorni nostri.....	49
4. Gli antichi privilegi della Federazione "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"	58
5. Gli usi civici in Altopiano e la Sentenza Terracina	62
6. La Prima Guerra Mondiale in Altopiano e il progetto "Grande Guerra"	65
7. Dalla Comunità Montana all'Unione Montana "Spettabile reggenza dei Sette comuni": Il referendum per il cambio regione e gli effetti della finanziaria del 2008 e del 2010	68
8. Lo statuto e gli organi dell'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"	71
9. La gestione delle malghe: esempio di un servizio offerto Dall'Unione Montana e il progetto "La Via delle Malghe"	78
10. La Snai nell'Altopiano dei Sette Comuni: obiettivi, risultati attesi e principali interventi	81
11. Il PNRR e la montagna	84
CONCLUSIONI	89
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	91

PREMESSA

La presente tesi si propone l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione storico-normativa della Comunità Montana, partendo dalla sua effettiva istituzione con la Legge n. 1102 del 1971 sino alla definitiva trasformazione in Unione di Comuni Montani, concludendo la sua prima parte con brevi cenni nello specifico della Regione Veneto.

Inoltre, l'analisi si soffermerà brevemente sulla politica della SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne).

Nella seconda parte, la trattazione porrà l'attenzione sull'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni", operante nell'Altopiano di Asiago, approcciandola dal punto di vista storico e normativo. In conclusione, verrà preso in esame un esempio di servizio offerto dall'Unione Montana altopianese, ponendo l'attenzione su specifiche politiche recenti fino al PNRR.

La tesi è stata un'occasione per me per coltivare ancora più la grande passione nei confronti della montagna ed approfondirla sia dal punto di vista politico che normativo. Inoltre, dedicare ampio spazio all'Unione Montana operante nel territorio dove sono cresciuto è stato di stimolo per svolgere al meglio il mio lavoro, con l'obiettivo di conoscere sempre più l'Altopiano dei Sette Comuni, sotto vari profili.

CAPITOLO 1

L'evoluzione storico-normativa della Comunità Montana

1. La difficoltà di vivere in montagna: natura e fondamentali costituzionali della Comunità Montana

È ben noto che vivere in montagna comporta difficoltà non certo sottovalutabili. Molte sono le problematiche legate alle infrastrutture, al lavoro, alla scuola, alla sanità ... Spesso il raggiungimento della montagna risulta difficoltoso a causa di problemi logistici e di attrezzature non sempre all'avanguardia. I servizi risultano in molti casi scadenti o insufficienti, in particolare laddove il Comune si caratterizza per le sue piccole dimensioni e quindi non presenta risorse umane, tecniche e finanziarie in grado di soddisfare le esigenze della comunità.

Il problema della inadeguata dimensione dei Comuni italiani è centrale e molto spesso oggetto di dibattiti volti a superarlo. La questione scava le proprie radici già dal lontano 1865. Infatti, appariva forte la necessità di adottare e applicare una legislazione per il nuovo Regno D'Italia. La scelta ricadde sul modello francese, un sistema fortemente centralizzato. Tra i caratteri che il nostro ordinamento ha ereditato dalla Francia, uno in particolare diventa rilevante in relazione al tema della dimensione dei comuni. Si tratta di una questione nota come "polverizzazione" dei Comuni: laddove esiste una città, un borgo, una parrocchia, una comunità, un campanile, esiste un Comune. Questo ha portato ad una grande moltiplicazione dei Comuni italiani tanto da raggiungere un numero decisamente elevato (>8000). La problematica è stata parzialmente affrontata con l'istituto della fusione dei Comuni, prevista ed incentivata dal legislatore, ma mai imposta obbligatoriamente. Ad oggi, in base ai dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2023, i Comuni italiani sono 7.901.¹ In ogni caso, il tema che risulta di notevole rilevanza ai fini della mia ricerca non è l'elevato numero di

¹ Istat (2023), Codici statistici delle unità amministrative territoriali

Comuni, bensì le dimensioni, spesso insufficienti che non consentono agli enti di far fronte alle esigenze della comunità per mezzo delle proprie leve fiscali. L'Italia presenta 5.534 Comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 70,04% del numero totale dei Comuni italiani (dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2023).²

A fronte delle numerose problematiche legate alla vita in montagna, risulta indispensabile l'esistenza di un ente di governo del territorio in grado di rafforzare la coesione tra attori locali al fine di consolidare la loro collaborazione e cooperazione in vista dell'adozione di politiche Comuni di sviluppo e potenziamento territoriale. La Comunità Montana, che durante la propria evoluzione giuridica è andata incontro alla sua soppressione o trasformazione in unione di Comuni montani, diventa l'oggetto principale che la tesi si pone l'obbiettivo di affrontare.

La natura della Comunità Montana è stata per anni molto discussa. La questione basilare è la riconduzione della Comunità Montana ad ente di primo grado, oppure ad ente di secondo grado. In un ordinamento democratico, un ente territoriale di primo grado si presenta come un'organizzazione centrale, nel senso che tra sé e la collettività nella quale agisce non vi è altra istituzione pubblica. Inoltre, l'ente di primo grado è dotato della possibilità di raccogliere istanze politiche, riproporle agli organi di governo, ed infine discuterle e tradurle in scelte che andranno ad impattare sulla collettività.

Ciò considerato, una prima ipotesi potrebbe essere la riconduzione delle Comunità Montane ad un ente autonomo di primo grado, il quale si sostituisca materialmente al Comune e gestisca tutte le funzioni di prossimità che investono la comunità residente.

Sicuramente, però, più convincente è l'ipotesi secondo la quale le funzioni tipiche comunali non vengano drasticamente stravolte, bensì alcune di esse siano raggruppate e affrontate simultaneamente in un'unica sede. Ciò significa che gli

² Boccia F. (2003) "Le Comunità Montane nel nuovo ordinamento degli enti locali". Federalismi.it

unici enti territoriali a rimanere necessari sono Comuni e Province, mentre ad essi si aggiungono gli enti montani, in funzione di supporto e facilitazione organizzativa e gestionale.

Ad ogni modo, che un ente montano possa essere considerato come un ente di primo grado, è escluso a priori dalla Costituzione. L'art.114, modificato con la riforma costituzionale del 2001, indica chiaramente gli enti territoriali "costitutivi" della Repubblica, ovvero Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. Nessuna menzione, quindi, per enti differenti rispetto a quelli indicati. Un elenco che per molti sarebbe da considerarsi tassativo, anche se dopo la legge n. 56 del 2014 ("Legge Delrio"), le Province non sono più considerate ente di primo grado (con organi eletti a suffragio universale e diretto), facendo venir meno il presupposto della diretta rappresentatività. Infatti, gli organi provinciali ad oggi sono formati da alcuni sindaci e consiglieri comunali del territorio provinciale. Detto ciò, un ente montano non potrà mai essere considerato di primo grado, almeno finché non sarà la Costituzione ad affermarlo. Riepilogando, quindi, si può sicuramente affermare che la Comunità Montana era ed è un ente di secondo grado e ha sempre trovato stabili fondamenta giuridiche nella legislazione italiana, la quale, dopotutto, non ha mai dato adito a dubbi.³

A questo punto, dopo aver inquadrato la natura della Comunità montana, è indispensabile affrontare il tema della sua lunga e non poco travagliata evoluzione giuridica. Il fondamento giuridico per eccellenza è sicuramente la nostra Costituzione ed in particolare l'art. 44: *"Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le Regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà"*

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane."

³ Alessandro Gentilini (2021) "Comunità Montane o Unioni di Comuni montani?". Federalismi.it

Emerge chiaramente dal comma 2 che il legislatore è chiamato ad adottare provvedimenti specifici per la montagna e più precisamente: a prevedere politiche comuni per la valorizzazione e lo sviluppo montano; a istituire organi/enti per la governance dei relativi territori; a destinare risorse al fine del raggiungimento di tali obiettivi.⁴ L'istituzione delle Comunità Montane, quindi, significa rispetto della Costituzione e non solo con riferimento all'articolo costituzionale cardine dal quale esse ricavano il proprio fondamento, l'art 44 appunto, ma anche ad altri articoli che risultano quasi pienamente realizzati grazie alle Comunità Montane. Mi riferisco all'art 3 (comma 2) che richiama tra i compiti fondamentali della Repubblica quello di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ...”*. Oppure l'art 117 (comma 2, lettera m) che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in diverse materie fra le quali *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale”*. Ed infine l'art 119 (comma 3) che stabilisce la centralità dell'intervento statale per i *“territori con minore capacità fiscale per abitante”*, disponendo poi al (comma 5) che *“ Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni ...”*. In conclusione, si può affermare che l'istituzione di enti montani risponde a vere e proprie esigenze sociali, economiche e territoriali costituzionalmente garantite.⁵

⁴ Marchetti G. (2020) “A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)”, in Federalismi.it

⁵ Boccia F. (2003) “Le Comunità Montane nel nuovo ordinamento degli enti locali”, in Federalismi.it

2. Dalla legge n. 991 del 1952 alla concreta istituzione delle Comunità Montane con la legge n.1102 del 1971

Prima di far riferimento alla legge n. 1102 del 1971, la quale può essere considerata come il testo normativo che istituisce effettivamente le Comunità Montane, è di notevole importanza richiamare brevemente la legge n. 991 del 1952 "Provvedimenti a favore dei territori montani". La legge in questione aveva per oggetto territori montani, classificati secondo peculiari criteri altimetrici che danno vita al concetto di "montagna legale". L'art 1 della legge in esame (abrogato dall'art.29 della legge n.142 del 1990) recitava infatti così: *"Ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie*

*al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri..."*⁶

I 38 articoli della legge prevedevano una serie di misure dirette a valorizzare i territori montani: la concessione di mutui e sussidi per il miglioramento del territorio, per l'artigianato montano, per l'acquisto di semi, per la gestione, aggiornamento ed assistenza tecnica dei patrimoni silvio-pastorali, oltre a norme di regolamentazione sul demanio forestale, sugli espropri, sulle agevolazioni fiscali. Infine, la legge prevedeva la costituzione di veri e propri "enti per la difesa montana", quali le aziende speciali e i consorzi. Tuttavia, la legge, pur ponendosi in un'ottica di sviluppo e potenziamento montano, non riuscì effettivamente a perseguire tale scopo. Infatti, da un lato, la classificazione dei territori montani secondo criteri già prestabiliti ed omogenei, non permetteva di tenere in considerazione le reali differenze geologiche, economiche e sociali che esistono

⁶ Normattiva, Legge 25 luglio 1952, n. 991, "Provvedimenti a favore dei territori montani"

da una montagna all'altra, e dall'altro gli interventi previsti erano per lo più settoriali e seguivano una logica assistenziale (contributi a pioggia).^{7 8}

Per l'istituzione vera e propria delle Comunità Montane si dovrà aspettare la legge n.1102 del 1971 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna". Esse furono definite come "enti di diritto pubblico", intermedi tra Comuni e Province, operanti in zone montane e specificatamente in zone omogenee, delimitate con legge regionale. L'obiettivo principale di tali enti era quello di eliminare le differenze e gli squilibri socioeconomici tra le zone montane e il resto del territorio nazionale e promuoverne lo sviluppo sociale e territoriale. Alla Comunità vennero affidati importanti progetti legati alla pianificazione, essendo, fra l'altro, chiamata ad elaborare i cosiddetti "piani zionali di sviluppo", nell'ambito dei piani regionali di sviluppo. Inoltre, la legge rinviava alla competenza regionale la determinazione di diversi aspetti delle Comunità Montane: la definizione degli organi e della loro composizione, le norme relative alla formulazione degli statuti, la disciplina dei rapporti tra Comunità ed enti operanti nel territorio regionale ed infine la modalità di ripartizione tra le Comunità Montane dei fondi assegnati. Ciò ha condotto inevitabilmente alla creazione di enti diversi da Regione a Regione. Nonostante lo sforzo del legislatore di porre l'attenzione anche su territori considerati svantaggiati e penalizzati per le cause più volte citate, la legge in questione si è posta anch' essa in linea con l'assistenzialismo e l'intervento settoriale, non riuscendo così a far fronte nemmeno parzialmente alle problematiche montane.⁹

⁷ Fanfani T.(1988) "Dalla distruzione alla crescita: provvedimenti per l'economia montana nel secondo dopoguerra". Proposte.ricerche.univpm.it

⁸ Marchetti G. (2020) "A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)". Federalismi.it

⁹ Marchetti G. (2020) "A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)", in Federalismi.it

3. Le Comunità Montane nella legge 142/1990:

Proseguendo con l'evoluzione normativa è indispensabile fare riferimento alla legge n.142 del 1990, la quale ha ridimensionato notevolmente le funzioni di programmazione delle Comunità Montane.¹⁰

Gli articoli presi in esame sono essenzialmente due: 28 e 29

ART 28

- 1) *Le Comunità Montane sono enti locali costituiti con leggi regionali tra Comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati.*
- 2) *Le Comunità Montane hanno autonomia statutaria nell'ambito delle leggi statali e regionali e non possono, di norma, avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Dalle Comunità Montane sono comunque, esclusi i Comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti e i Comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva. Detta esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalle Comunità europee o dalle leggi statali e regionali.*
- 3) *La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla Comunità Montana di quei Comuni parzialmente montani che possono pregiudicare l'omogeneità geografica o socio-economica; può prevedere altresì l'inclusione di quei Comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità.*
- 4) *Al fine della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle Regioni e delle Comunità Montane, le Regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole Comunità Montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica.*

¹⁰ Vandelli L., Tubertini C. "Il sistema delle autonomie locali". 8. ed. / a cura di Claudia Tubertini. Bologna: il Mulino; 2021.

Si deduce innanzitutto che il legislatore utilizza il termine “ente locale” che delinea la Comunità Montana sotto due profili: come ente, ovvero un organismo preposto ad interventi pubblici nei territori montani, e come livello intermedio tra Comune e Provincia all’interno dell’apparato organizzativo delle autonomie locali. Non viene definito il concetto a livello statale di “montano” o “parzialmente montano” e quindi si rimette alla Regione l’autonomia legislativa a definire tali concetti. Onde evitare che possa essere travisato il termine di “parzialmente montano” e indurre le Regioni, magari anche per convenienza, a comprendere popolazioni non montane, è previsto che i Comuni parzialmente montani inclusi nella Comunità Montana non possono avere una popolazione superiore al 15% della popolazione complessiva della Comunità Montana. Inoltre alla Regione è data la possibilità di individuare fasce altimetriche di territorio nell’ambito territoriale della singola Comunità Montana tenendo conto dell’andamento orografico, del clima, della vegetazione ... Si tende quindi a puntare su un ordinamento istituzionale differenziato secondo le zone di montagna (bassa, media, alta) ed a riconoscere, attraverso la individuazione di zone omogenee, la rilevanza delle diverse realtà territoriali ai fini della determinazione delle azioni di sviluppo. I criteri di definizione della “montanità” risultano molto labili. Il legislatore statale ha accolto le richieste della Comunità Montana di affidare alle Regioni ampia potestà di individuare i territori montani.¹¹

ART 29

- 1) *Spettano alle Comunità Montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalle leggi statali e regionali.*
- 2) *L’esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi delegate dalla Regione spetta alle Comunità Montane. Spetta altresì alle Comunità Montane l’esercizio di ogni altra funzione ad esse delegata dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.*

¹¹ Bassani M, Italia V “Le autonomie locali: (Legge 8 giugno 1990, n. 142)”. Milano: Giuffrè; 1990.

- 3) *Le Comunità Montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.*
- 4) *Le Comunità Montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.*
- 5) *Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle Comunità Montane ed approvati dalla Provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.*
- 6) *Le Regioni provvedono, mediante gli stanziamenti di cui all'articolo 1 della legge 23 marzo 1981, n. 93, a finanziare i programmi annuali operativi delle Comunità Montane, sulla base del riparto di cui al numero 3 del quarto comma dell'articolo 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, ed all'articolo 2 della citata legge n. 93 del 1981.*

Da enti di programmazione, così come erano delineate dalla legge n. 1102 del 1971, le Comunità Montane si presentano sempre più come enti di amministrazione attiva e di gestione dei finanziamenti loro assegnati dallo Stato e dalla Regione.

Con la legge in esame è la Provincia a raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai Comuni ai fini della programmazione regionale; la Provincia concorre alla determinazione di programmi regionali; promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei Comuni, formula e adotta programmi pluriennali ed il piano territoriale di coordinamento, per la cui formazione concorre anche la Comunità Montana. Ora è quindi la Provincia ad approvare il piano pluriennale di sviluppo socioeconomico della Comunità Montana. Pertanto, si può desumere che alla Comunità Montana, dal punto di vista programmatico e della pianificazione, non rimane che un ruolo procedimentale.

In ogni caso è bene porre un focus sui vari aspetti di programmazione citati dalla legge.

L'art. 29 cita i piani pluriennali di sviluppo socioeconomico, i quali sono adottati dalle Comunità Montane ed approvati dalla Provincia. Essi sono principalmente rivolti al sostegno dei settori produttivi e del livello occupazionale. Inoltre, da un

esame elaborato sui primi anni successivi l'entrata in vigore della legge, si comprende che le Comunità Montane abbiano effettuato scelte eterogenee, a causa dell'assenza effettiva di un quadro di riferimento preciso, anche in termini finanziari. Pur nella eterogeneità delle scelte, molto alta è stata la percentuale degli stanziamenti destinati all'agricoltura, tramite contributi e incentivi a cooperative e piccoli coltivatori. Non meno significativi, furono gli interventi al sostegno dell'artigianato e delle attività turistiche.

I piani hanno durata poliennale. La legge ha omesso l'indicazione temporale, lasciando alle leggi regionali e alle singole Comunità di individuare l'arco cronologico ottimale in relazione alle attività e agli obiettivi. Le Comunità Montane, nell'adottare i piani pluriennali, "individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico compresi quelli previsti dalla CEE ..."

La montagna ha una dimensione sovranazionale tale da coinvolgere le strutture politico-amministrative Comunitarie. Si voleva evitare che, in seguito alla creazione del mercato unico europeo del 1993, le aree di montagna fossero emarginate ed abbandonate. Si era costruito un vero e proprio gruppo informale denominato "intergruppo montagna", all'interno del Parlamento Europeo, che aveva l'obiettivo di raccordare e coordinare le varie politiche nazionali in ambito montano attraverso anche un maggiore coinvolgimento degli enti locali. Ad oggi è sicuramente condivisa l'opinione che debba essere perseguito un approccio a favore della montagna europea che coinvolga direttamente anche le istituzioni sovranazionali, chiaramente in stretto contatto con le realtà locali.

Infine, viene menzionato nella legge il piano territoriale di coordinamento, alla cui formazione le Comunità Montane concorrono obbligatoriamente. Si evince quindi che tra gli obiettivi da raggiungere per le Comunità Montane rientrano inderogabilmente la salvaguardia ambientale, gli aspetti forestali (paesaggistici, produttivi e protettivi), le infrastrutture, le opere pubbliche ...

Quanto ai finanziamenti, si comprende che le Comunità Montane necessitano, per esercitare le funzioni loro attribuite, di mezzi finanziari.

Le Regioni provvedevano all'erogazione dei fondi in base all'art. 1 della legge n.93 del 1981 e si basavano su parametri di popolazione residente e superficie territoriale montana.

Ulteriori entrate erano determinate dall'onere derivante dall'esercizio delle funzioni ad esse delegate dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione

Ad oggi le disposizioni di tale legge sono utili per comprendere l'evoluzione giuridica delle Comunità Montane, per affrontare le tappe successive, ma è bene precisare che gli articoli presi in esame sono stati tutti abrogati e in gran parte ricondotti al Testo Unico degli Enti Locali 267/2000.¹²

4. La nuova legge per le zone montane: Focus sull'art 1 e l'art 2 della legge n.97 del 1994. Il Fondo Nazionale per la montagna.

Solamente con la legge n. 97 del 1994 "Nuove norme per le zone montane", ancora in vigore, il legislatore abbandona il concetto assistenziale per rivolgersi piuttosto ad interventi di promozione e tutela delle attività economiche e dell'ambiente. Interventi che hanno lo scopo di superare gli squilibri delle zone montane rispetto a quelle urbane o di pianura, valorizzandole e potenziandole.¹³

ART 1

- 1) La salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione, rivestono carattere di preminente interesse nazionale. Ad esse concorrono, per quanto di rispettiva competenza, lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.*
- 2) Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.*

¹² Bassani M, Italia V "Le autonomie locali: (Legge 8 giugno 1990, n. 142)". Milano: Giuffrè; 1990

¹³ Marchetti G. (2020) "A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)", in Federalismi.it

- 3) *Quando non diversamente specificato, le disposizioni della presente legge si applicano ai territori delle Comunità Montane ridelimitate ai sensi dell'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Ai fini della presente legge, per «Comuni montani» si intendono «Comuni facenti parte di Comunità Montane» ovvero «Comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni» in mancanza della ridelimitazione.*
- 4) *Sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano. Le azioni riguardano i profili: a) territoriale, mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali che tengano conto sia del loro valore naturalistico che delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti, con particolare riferimento allo sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale; b) economico, per lo sviluppo delle attività economiche presenti sui territori montani da considerare aree depresse; c) sociale, anche mediante la garanzia di adeguati servizi per la collettività; d) culturale e delle tradizioni locali.*
- 5) *Le Regioni e le Province autonome concorrono alla tutela e alla valorizzazione del proprio territorio montano mediante gli interventi speciali, nel rispetto dell'articolo 4, comma 6, della Carta europea dell'autonomia locale, di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439.*
- 6) *Le disposizioni della presente legge si applicano altresì ai territori compresi nei parchi nazionali montani istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394.¹⁴*

La norma di apertura contiene, come spesso accade, le finalità e linee guida che si è proposto il legislatore. Da un lato si comprende la visione globale della montagna nella sua interezza, dall'altro risulta chiara la necessità di approcciare la montagna come risorsa e non come problema, sulla base di interventi differenziati e specifici in base alle esigenze territoriali. Per questo si può affermare con certezza che con la legge in esame si passa da una logica assistenzialista ad una logica di valorizzazione degli elementi che caratterizzano le realtà montane.

¹⁴ Normattiva, Legge 31 gennaio 1994, n. 97, "Nuove disposizioni per le zone montane"

Dall'articolo si evince il vero e proprio interesse nazionale alla salvaguardia e valorizzazione delle zone montane. Ciò va inteso in un'ottica più generale che trova il proprio fine ultimo nel rispetto dell'art 44 della Costituzione.

Il comma 2 dell'art. 1 precisa che “le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione”. Si comprende quindi il carattere di legge quadro che assume la legge in esame, i cui principi di correlano e si individuano in ragione dell'interesse nazionale per la montagna. Inoltre, anche le provincie autonome di Trento e Bolzano vengono vincolate dallo stesso comma 2, ovviamente sempre nel rispetto della loro autonomia differenziata.

Il comma 3 precisa che i territori montani possono essere individuabili rimandando all'art. 28 della legge n. 142 del 1990 analizzata in precedenza. Si puntualizza inoltre che, in assenza di una ridelimitazione delle Comunità Montane ai sensi della legge n. 142 (che può impedire l'inclusione in Comunità Montane dei Comuni parzialmente montani), per “Comuni montani” si devono intendere solo quelli interamente montani, classificati come tali dalla legge n. 1102 del 1971 (classificazione ripresa senza modifiche dalla legge n. 991 del 1952). Va ricordato, tuttavia, che il comma 6 dell'articolo in esame prevede una possibile estensione dell'ambito di applicazione della legge nei confronti dei territori compresi nei parchi nazionali montani. In merito a ciò si rimanda alla legge n. 394 del 1991, la quale si presentava come legge quadro che dettava i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette al fine di tutelare e promuovere il patrimonio naturale del paese. La norma ha disposto la creazione di due organismi, il Comitato per le aree naturali protette (ora soppresso e le sue funzioni trasferite alla Conferenza Stato-Regioni) e la Consulta tecnica per le aree naturali protette: il primo si occupa di definire le linee guida, mentre la seconda esprime pareri tecnico-scientifici sulla materia. La Legge 394 del 1991 inoltre individua categorie diverse sulla base del loro fine, per esempio la protezione della natura o la tutela dell'ambiente

marino: la Conferenza Stato-Regioni è l'unico organismo in grado di realizzare nuove classificazioni.¹⁵

Si può poi osservare che il comma 4 non si limita a definire gli interventi speciali per la montagna come azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano, ma provvede ad una specificazione dei diversi profili coinvolti in tali azioni pubbliche destinate alle zone montane. I profili menzionati sono quattro: in ordine a quello territoriale si precisa la necessità di realizzare un bilanciamento tra le esigenze di tutela e di promozione delle risorse ambientali, con forte interessamento ai trasporti e alla viabilità locale. Quanto al profilo economico, si ribadisce solo l'impegno a garantire lo sviluppo di tutte le attività economiche presenti nei territori montani. Per quanto riguarda il piano sociale, personalmente credo sia l'aspetto sul quale porre maggiore attenzione al fine di mantenere popolate le terre montane, la legge pone uno specifico accento sulla necessità di garantire adeguati servizi per la collettività. Infine, la legge menziona anche il profilo culturale e delle tradizioni locali.

Il comma 5 così recita: "Le Regioni e le Province autonome concorrono alla tutela e alla valorizzazione del proprio territorio montano mediante gli interventi speciali ...". Emerge il coinvolgimento di tutti i livelli territoriali del sistema, e si intravede la preferenza della legge a demandare il più possibile, in virtù anche dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali, compiti e gestione degli interventi ai livelli regionali e locali. Tuttavia, non sono da trascurare le azioni realizzabili direttamente a livello statale. Gli interventi in questione verranno affrontati dalla legge nei successivi articoli, i quali non saranno oggetto di studio ma che ritengo opportuno menzionare. Specifiche disposizioni, infatti, prefigurano operazioni relative alla conservazione dell'integrità dell'azienda agricola, ai benefici in

¹⁵ Sintesi della Legge 394 del 1991 sulle aree protette P&S Legal, s.d. Pandslegal.it

campo energetico, agli interventi di promozione dell'imprenditoria giovanile, di tutela dei prodotti tipici ...¹⁶

ART 2

- 1) *È istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica il Fondo nazionale per la montagna.*
- 2) *Il Fondo è alimentato da trasferimenti Comunitari, dello Stato e di Enti pubblici, ed è iscritto in un apposito capitolo dello Stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Le somme provenienti dagli Enti pubblici sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al suddetto capitolo.*
- 3) *Le risorse erogate dal Fondo hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale dello Stato a favore degli enti locali. Le risorse sono ripartite fra le Regioni e le Province autonome che provvedono ad istituire propri fondi regionali per la montagna, alimentati anche con stanziamenti a carico dei rispettivi bilanci, con i quali sostenere gli interventi speciali di cui all'articolo 1.*
- 4) *Le Regioni e le Province autonome disciplinano con propria legge i criteri relativi all'impiego delle risorse di cui al comma 3.*
- 5) *I criteri di ripartizione del Fondo tra le Regioni e le Province autonome sono stabiliti con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle politiche agricole e forestali.*
- 6) *I criteri di ripartizione tengono conto dell'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali eco-compatibili, dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente, anche con riferimento alle classi di età, alla occupazione ed all'indice di spopolamento, del reddito medio pro capite, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.*¹⁷

¹⁶ De_Martin G.C., Costato L. "La nuova legge per le zone montane: commentario alla Legge 31 gennaio 1994, n. 97". Milano: A. Giuffrè; 1995.

¹⁷ Normattiva, Legge 31 gennaio 1994, n. 97, "Nuove disposizioni per le zone montane"

L'art 2 della legge in esame, istituisce il Fondo nazionale della montagna. Si tratta di una novità assoluta perché le precedenti Leggi sulla montagna non avevano previsto nulla di simile.

È importante sottolineare che l'istituzione del Fondo non è temporalmente limitata, per cui si suppone che la misura sia potenzialmente di carattere permanente, ossia in grado di alimentare finanziariamente nel tempo le politiche di sostegno speciale per la montagna.

Quanto alla destinazione e agli elementi qualificanti del Fondo, è necessario fare riferimento al comma 3 del quale si precisa che le risorse del Fondo, da ripartire fra le Regioni, devono sostenere gli interventi speciali di cui all'art 1, relativamente ai profili territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali, lasciando poi alle varie disposizioni successive la specificazione e la disciplina dei molteplici interventi previsti, prima menzionati.

Il Fondo si ritiene essenzialmente innovativo anche grazie ad altri due elementi: in primo luogo, è chiarificante il comma 3 laddove si precisa che le risorse erogate dal fondo "hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento, ordinario o speciale dello Stato a favore degli Enti Locali" per cui si può dedurre che il Fondo abbia carattere integrativo rispetto ad interventi speciali per la montagna, già previsti.

In secondo luogo, è utile porre un focus anche sull'alimentazione del Fondo, il quale è costituito in base a "trasferimenti comunitari, dello Stato ed Enti pubblici".

Al di là di questa considerazione, va tenuto conto che lo stanziamento ha una sua specifica collocazione e connessione nell'ambito del più generale Fondo per le aree depresse, il quale fa riferimento all'art 19, comma 5, del d.lgs. n. 96 del 1993.

Il Fondo è interamente ripartito tra le Regioni e le Province Autonome. In ordine a tale ripartizione, meritano di essere chiariti alcuni profili relativi agli organi preposti al riparto, agli orientamenti da seguire ai fini del riparto ed infine ai destinatari. Per quanto concerne gli organi va chiarito che la deliberazione spetta al Comitato Interministeriale per la programmazione economica (Cipe),

sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano, su proposta del Ministro del Bilancio e della programmazione economica. Si può notare quindi come vi siano una pluralità di organi coinvolti, sia collegiali che individuali.

Il comma 6 rende espliciti i criteri che debbono guidare la ripartizione prima menzionata; infatti, esso determina specifici vincoli che limitano la discrezionalità degli organi chiamati a decidere il riparto. Si fa riferimento in particolare a parametri oggettivi e tradizionali (estensione del territorio montano, della popolazione residente anche con riferimento alle classi di età, all'occupazione e all'indice di spopolamento nonché del reddito medio pro capite) e inoltre ad indicatori in un certo modo più raffinati e selettivi tra cui l'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali e la necessità di un livello adeguato di servizi disponibili nei territori montani.

Infine, volgendo lo sguardo ai soggetti destinatari del riparto, va ricordato che esso si riferisce anche alle Regioni e Provincie Autonome. Le risorse del Fondo nazionale ripartito tra le Regioni e le Provincie Autonome debbono confluire in un apposito fondo regionale per la montagna da istituire ad opera di ciascuna Regione che può essere alimentato da ulteriori finanziamenti a carico del bilancio regionale in modo da integrare quanto già traferito dallo Stato.

**5. Il Testo Unico degli Enti Locali d.lgs. n. 267/2000 (artt. 27-28):
istituzione, organizzazione e funzioni delle Comunità Montane
diventate Unioni di Comuni montani**

ART 27

- 1) *Le Comunità Montane sono unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.*
- 2) *La Comunità Montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la*

- carica con quella di sindaco di uno dei Comuni della Comunità. I rappresentanti dei Comuni della Comunità Montana sono eletti dai consigli dei Comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze.*
- 3) *La Regione individua, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4, gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle Comunità Montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della Comunità Montana avviene con provvedimento del presidente della giunta regionale.*
- 4) *La legge regionale disciplina le Comunità Montane stabilendo in particolare:*
- a) le modalità di approvazione dello statuto;*
 - b) le procedure di concertazione;*
 - c) la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali;*
 - d) i criteri di ripartizione tra le Comunità Montane dei finanziamenti regionali*
 - e) e di quelli dell'Unione europea;*
 - f) i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.*
- 5) *La legge regionale può escludere dalla Comunità Montana i Comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva, restando sempre esclusi i capoluoghi di Provincia e i Comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti. L'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea e dalle leggi statali e regionali. La legge regionale può prevedere, altresì, per un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, l'inclusione dei Comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della Comunità.*
- 6) *Al Comune montano nato dalla fusione dei Comuni il cui territorio coincide con quello di una Comunità Montana sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme Comunitarie, nazionali e regionali. Tale disciplina si applica anche nel caso in cui il Comune sorto dalla fusione comprenda Comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del nuovo Comune si provvede allo scioglimento della Comunità Montana.*

- 7) *Ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle Regioni e delle Comunità Montane, le Regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole Comunità Montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica.*
- 8) *Ove in luogo di una preesistente Comunità Montana vengano costituite più Comunità Montane, ai nuovi enti spettano nel complesso i trasferimenti erariali attribuiti all'ente originario, ripartiti in attuazione dei criteri stabiliti dall'articolo 36 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e successive modificazioni.*¹⁸

Dall'articolo in esame si comprende che il legislatore, per la prima volta nella storia repubblicana, concepisce la Comunità Montana come Unione di Comuni costituita fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse. La finalità di questi enti è la valorizzazione delle zone montane mediante un'efficace gestione associata delle funzioni di competenza dei singoli Comuni, siano esse proprie o conferite. Dal comma 2 si evince che la legge statale prevede necessariamente l'esistenza di determinati organi: un organo rappresentativo, al quale è attribuito il compito di determinare l'indirizzo politico-amministrativo, un organo esecutivo che dia attuazione a tale indirizzo. Entrambi devono essere composti da amministratori (sindaci, assessori e consiglieri) dei Comuni partecipanti. Infine, è ovviamente necessaria la presenza di un presidente, la cui carica non è incompatibile con quella del sindaco di uno dei Comuni associati.

Si rinvia invece alla legge regionale la disciplina di peculiari aspetti molto rilevanti per le Comunità Montane, quali la modalità di approvazione dello statuto, i criteri di ripartizione dei fondi regionali ed europei ed anche i rapporti con gli altri enti operanti nel medesimo territorio.

Per quanto riguarda l'istituzione della Comunità Montana, è un atto amministrativo del Presidente della Regione a decretarla, in seguito all'individuazione con propria legge, da parte della Regione stessa, degli ambiti

¹⁸ Normattiva, D.lgs. 18 agosto 2000, n.267 "Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali"

territoriali omogenei idonei a realizzare gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato di funzioni comunali.

La definizione di tali ambiti territoriali, detta zonizzazione, deve essere concordata con gli enti interessati per mezzo di procedure attivate ai sensi dell'art. 4, comma 5, del medesimo T.U. In pratica, alla Regione spetta individuare i principi che sono alla base della cooperazione fra Comuni e Province e fra questi e la Regione medesima, facendosi carico della riuscita efficiente del sistema nell'ottica dello sviluppo economico, sociale e civile.

Non possono rientrare a far parte della Comunità Montana i Comuni capoluogo di Provincia e quelli con popolazione superiore a 40.000 abitanti. Mentre può essere facoltativamente prevista l'esclusione, tramite legge regionale, dei Comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 % della popolazione complessiva. In ogni caso l'esclusione non priva i territori montani in questione dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea e dalle leggi statali e regionali.

Alla Regione inoltre è attribuita la facoltà di includere i Comuni confinanti non montani con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità Montana.

La Regione provvede con propria legge all'eventuale scioglimento della Comunità Montana laddove venga istituito un nuovo Comune montano mediante la fusione dei Comuni facenti parte della Comunità. In tale caso al nuovo Comune montano sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla Comunità Montana in forza di norme europee, nazionali e regionali.¹⁹ A questo punto è necessario fare un breve excursus sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità degli organi

¹⁹ Basile. G, Milano. G, Sangiuliano. I "Testo Unico Enti Locali (TUEL) Con Commento Essenziale Articolo per Articolo". Edizioni Giuridiche Simone, 2023.

della Comunità Montana, disciplinate dal Capo II, del titolo III del d.lgs. n. 267/2000.²⁰

L'ineleggibilità è dovuta alla particolare carica del soggetto, che può porlo in una posizione di vantaggio rispetto ad altri candidati. Se in presenza di una causa di ineleggibilità un soggetto sia comunque eletto, la sua elezione viene dichiarata nulla dall'organo competente.

L'incompatibilità invece è l'impossibilità materiale di ricoprire contemporaneamente due cariche: quindi si deve optare per l'una o per l'altra e in caso contrario è lo stesso ordinamento che lo fa decadere da una delle due cariche.

L'incandidabilità, la quale è prevista e disciplinata dal decreto legislativo n. 235 del 2012 (Legge Severino) è il divieto per alcuni soggetti di presentare la propria candidatura (è il caso di coloro che hanno riportato condanna definitiva per alcuni delitti particolarmente gravi).

Prendendo in esame il TUEL, non si ricavano tuttavia informazioni per quanto concerne le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche comunitarie, mentre per quanto riguarda l'incandidabilità, la legge dispone esplicitamente le cause nella Legge Severino. A questo punto si comprende la necessità di agire nell'ambito della stretta interpretazione, ovvero per quanto concerne i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, non è possibile una interpretazione estensiva. Ciò è legato anche all'esigenza di tutela dell'elettorato passivo garantita dall'art. 51 della Costituzione. Non è possibile quindi ipotizzare casi di ineleggibilità e incompatibilità non espressamente previsti da norme di legge. Di conseguenza, il quadro appena rappresentato ci porta a dedurre che gli articoli del TUEL non possono essere riferiti alle Comunità Montane, non potendo essere oggetto di interpretazione estensiva.

In aggiunta a ciò che è appena stato detto, è bene precisare che la disciplina dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità ad opera della legge regionale deve

²⁰ Rosi, J. (2009) "La riforma delle Comunità Montane", in Federalismi.it.

limitarsi a quanto consentito in virtù del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni.²¹

Sono altresì rilevanti i casi di revoca e decadenza:

Il Consiglio di Stato si è espresso favorevolmente relativamente alla revoca dei rappresentanti in seno alla Comunità Montana da parte del consiglio comunale. Il caso più significativo nel quale si può ammettere l'esercizio del potere di revoca è il venir meno del rapporto di rappresentatività che deve legare il membro Comunitario all'organo che l'ha nominato.

Da ultimo, possono essere presi in esame i casi di decadenza dal mandato in seno alle Comunità Montane. Il caso tipico è rappresentato dallo scioglimento dei consigli dei Comuni membri che può avvenire per fattispecie cosiddette ordinarie ricavate dall'art.141, del d.lgs. n. 267/2000: A) compimento di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; B) impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi per 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza e decesso del sindaco o presidente della provincia; 2) dimissioni del sindaco o presidente della provincia; 3) cessazione della carica per dimissioni contestuali; 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; ed infine, C) quando non sia approvato nei termini il bilancio. L'ultimo caso di scioglimento è la conseguenza di fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso. In questo caso i consiglieri comunali perdono la legittimazione a rappresentare l'ente locale in sede di Comunità Montana.²²

Concludendo l'analisi dell'art. 27 del TUEL, il comma 8 specifica che qualora dovessero essere costituite più Comunità Montane in luogo di una preesistente Comunità Montana, ad essere vengono attribuiti complessivamente trasferimenti

²¹ Per concludere l'argomento, è bene precisare che l'art. 32, comma 2, del T.U.E.L. n. 267/2000 stabilisce che "lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione", di conseguenza, al fine comprendere se effettivamente esistano cause di incompatibilità e ineleggibilità per gli organi dell'Unione Montana, è necessario far riferimento allo statuto dell'ente in questione.

²² Rosi, J. (2009) "La riforma delle Comunità Montane", in Federalismi.it.

erariali di uguale ammontare di quelli spettanti all'ente montano originario, ripartiti sulla base dei criteri stabiliti dalla legge statale.

ART 28

- 1) *L'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferite dalla Regione spetta alle Comunità Montane. Spetta, altresì, alle Comunità Montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.*
- 2) *Spettano alle Comunità Montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.*
- 3) *Le Comunità Montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.*
- 4) *Le Comunità Montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.*
- 5) *Il piano pluriennale di sviluppo socioeconomico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle Comunità Montane ed approvati dalla Provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.*
- 6) *Gli interventi finanziari disposti dalle Comunità Montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani.*
- 7) *Alle Comunità Montane si applicano le disposizioni dell'articolo 32, comma 5.*²³

Analizzando l'art 28 della legge in esame si comprende la competenza della Comunità Montana in specifici ambiti:

- Per l'esercizio associato di funzioni comunali. In questo caso è utile far riferimento all'art. 7, comma 1 della legge 131 del 2003, la quale ribadisce la competenza generale dei Comuni per tutte le funzioni amministrative e precisa che gli stessi possono esercitare tali funzioni anche mediante le Comunità Montane.

²³ Normattiva, D.lgs. 18 agosto 2000, n.267 "Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali"

- Per l'esercizio di ogni altra funzione ad essa conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.
- Per le funzioni attribuite dalla legge.
- Per gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea o dalle leggi statali e regionali.

Le funzioni vere e proprie che possono essere gestite dalle Comunità Montane sono innumerevoli e possono essere ricavate da un complesso di disposizioni normative.

Per concludere, l'art 28 comma 5 tratta i piani pluriennali di opere ed interventi. Il compito della Comunità Montana è di adottarli e individuare gli strumenti idonei per la realizzazione e il perseguimento degli obiettivi indicati. Inoltre, esse concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.²⁴

6. La riforma del 2001 e la competenza residuale delle Regioni in materia di Comunità Montane confermata dalla Corte costituzionale

Per proseguire la trattazione dell'evoluzione giuridica delle Comunità Montane, è chiaramente indispensabile fare riferimento al titolo V della nostra Costituzione e ovviamente alla sua riforma avvenuta mediante l'approvazione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001. Il titolo V come apparso nella carta costituzionale del 1948 può essere inteso come il frutto di un vero e proprio compromesso tra le spinte regionaliste e la posizione più cauta dell'Assemblea costituente. Infatti, le materie in cui la potestà legislativa regionale aveva la possibilità di esplicarsi, erano ritenute di scarso peso, mentre i controlli statali erano tali da garantire la predominanza delle scelte politiche centrali su quelle locali. In sostanza, l'intero titolo V della Costituzione è apparso fin dal principio fortemente ambiguo e di difficile interpretazione. Una modifica quindi si è resa necessaria ed è ciò che è

²⁴ Basile. G, Milano. G, Sangiuliano. I. (2023) "Testo Unico Enti Locali (TUEL) Con Commento Essenziale Articolo per Articolo." Edizioni Giuridiche Simone, 2023.

avvenuto con la riforma costituzionale del 2001. Essa, infatti, ridefinisce all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà le competenze tra Stato e Regione.

La prima importante modifica che prenderò in esame è quella relativa all'articolo 114 della Costituzione, il quale recita: "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". A differenza dell'articolo 114 originario, compare lo Stato. L'idea è quella di un ricompattamento dal basso verso l'alto. La Repubblica si compone di tutti gli enti territoriali, di cui anche lo Stato fa parte. Tutti questi enti non sono equiparati tra loro, sono comunque enti derivati ma viene garantita pari dignità costituzionale. La modifica più consistente è da riferirsi sicuramente all'articolo 117 della Costituzione, il quale determina nel comma 2 un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato e nel comma 3 le competenze concorrenti Stato-Regione. Per quest'ultime, lo Stato determina i principi fondamentali mentre le materie in questione verranno disciplinate con leggi regionali. Di rilevante importanza ai fini del mio studio è il quarto comma, il quale prevede che la potestà legislativa su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato spetta alle Regioni. La Costituzione non etichetta questa nuova potestà legislativa contenuta nel comma 4, ma a livello didattico la si può paragonare alla potestà primaria delle Regioni speciali ovvero la più ampia potestà legislativa riconosciuta, ma che comunque non sarà mai piena ed esclusiva. La disciplina delle Comunità Montane rientra appunto nella competenza residuale delle Regioni, anche se la questione è stata oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale.²⁵ Come noto, la competenza regionale in materia di Comunità Montane affonda le proprie radici nella loro istituzione avvenuta con la Legge n. 1102 del 1971. I successivi interventi normativi (dalla Legge n. 142 del 1990 fino al D.l.gs. n. 267 del 2000), hanno sostanzialmente confermato tale impostazione. Tuttavia, come prima menzionavo, la questione è stata oggetto essenzialmente di due ricorsi in seguito alla riforma del 2001. Innanzi tutto, si fa riferimento alla sentenza della Corte

²⁵ Marcazzan, S. (2004) "La riforma del titolo V della costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea", in Amministrazione in cammino

costituzionale n. 244 del 2005. La vicenda riguardava un'ordinanza del Tar del Molise che dubitava della legittimità costituzionale di una legge della Regione Molise (riordino e ridefinizione delle Comunità Montane). La legge in questione affrontava temi legati agli organi della Comunità Montana. Per il giudice a quo, il riformato articolo 117 della Costituzione affidava l'ordinamento degli enti locali quasi interamente alla competenza residuale regionale, fatta eccezione per la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città Metropolitane, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale riserva di legge statale, secondo il giudice del rinvio, per ragioni di coerenza e sistematicità dell'ordinamento, doveva essere estesa anche all'elezione e al funzionamento degli organi della Comunità Montana. Tuttavia, la Corte costituzionale ha ritenuto infondate le questioni sollevate, affermando che la competenza esclusiva dello Stato relativa alla legislazione elettorale e agli organi di governo non è applicabile alle Comunità Montane, in quanto la disposizione di cui all'art 117, secondo comma, lettera p) fa riferimento ai Comuni, Province e Città Metropolitane e deve ritenersi un elenco tassativo. Di qui la conseguenza più immediata ricade nella disciplina delle Comunità Montane, le quali rientrano nella competenza residuale delle Regioni.²⁶

La questione è stata nuovamente confermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 456 del 2005. Il caso sollevato faceva riferimento ad alcune disposizioni della legge toscana e pugliese in materia di Comunità Montane. Il Governo, impugnandole, riteneva che la competenza in materia non potesse essere residuale per le Regioni, ed anche in questo caso si alludeva alla competenza statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni. In sostanza si lamentava una invasione di competenza nei confronti dello Stato.

Come già anticipato, la Corte costituzionale ha confermato la sua precedente giurisprudenza, ribadendo che le Comunità Montane sono da considerarsi "un caso speciale di unioni di Comuni", dotate di una specifica autonomia, non solo

²⁶ Sentenza n. 244 del 2005

nei confronti delle Regioni, ma anche dai Comuni. Le Comunità Montane, quindi, ricadono in toto sotto la competenza residuale delle Regioni.²⁷

7. Le misure restrittive nei confronti della Comunità Montana: le leggi finanziarie del 2008 e del 2010.

Di notevole importanza, ai fini della mia ricerca sulle Comunità Montane, è il periodo storico della seconda metà dei primi anni 2000. La Legge Finanziaria del 2008 (Legge n. 244 del 2007) interviene nella disciplina degli enti montani in maniera strutturale. Infatti, con la legge in esame è stata prevista la riduzione, nell'esercizio finanziario 2008, dell'importo di 33 milioni di euro per il fondo ordinario dello Stato a favore delle Comunità Montane e il riordino delle stesse; il risparmio da realizzare sarebbe stato pari complessivamente al 33% sul fondo ordinario per l'anno 2009 ed al 66% per il 2010 e successivi. Nello specifico la disposizione della Legge imponeva alle Regioni di intervenire entro il 30 settembre 2008 al fine di ridurre la spesa per il funzionamento delle Comunità Montane. L'art 2 comma 18, in particolare, richiedeva alle Regioni di intervenire operando:

- La riduzione del numero delle Comunità Montane;
- La riduzione del numero dei componenti degli organi delle Comunità Montane;
- La riduzione delle indennità dei componenti degli organi delle stesse.

Merita attenzione la fattispecie nella quale le Regioni non avessero adempiuto alle disposizioni statali entro il termine previsto. Il comma 20 dell'art 2 stabiliva la produzione di effetti automatici in gran parte soppressivi delle Comunità Montane.²⁸

²⁷ Giupponi, T. (2006) "Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità" Corte costituzionale – note a sentenza

²⁸ Morbioli, P., Tommasi, R. (2008) "Il riordino territoriale e istituzionale delle Comunità Montane". Regione Emilia-Romagna

Entrambi gli effetti di riordino e/o di soppressione sono legati al conseguimento delle riduzioni di spesa indicate dalla Legge Finanziaria e che un D.P.C.M. provvede ad accertare entro un mese dalla scadenza imposta per gli interventi legislativi regionali.

A questo punto è significativo trattare la vicenda relativa ai ricorsi delle Regioni Veneto e Toscana nei confronti della Legge Finanziaria del 2008 con conseguente sentenza della Corte costituzionale n.237/2009.

In particolare, le Regioni avevano contestato le norme contenute nell'art. 2:

– comma 17, in quanto, nel definire che le Regioni avrebbero dovuto procedere “al riordino della disciplina delle Comunità Montane”, violerebbe la potestà legislativa regionale di carattere residuale, alla quale andava ricondotta, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, la materia delle Comunità Montane.

– comma 18, in quanto lo Stato non avrebbe potuto stabilire principi fondamentali in una materia rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Lo Stato non potrebbe dettare principi relativi al numero delle Comunità Montane necessario per la consona esecuzione delle funzioni regionali o delle funzioni comunali, né al numero dei componenti degli organi rappresentativi necessari al migliore svolgimento delle funzioni degli Enti e alla capacità di rappresentare i Comuni che ne fanno parte;

-comma 19, perché apparirebbe irragionevole ed inopportuno, in quanto creerebbe e consentirebbe la sopravvivenza di molteplici definizioni di “montagna”, a pregiudizio della coerenza e della sistematicità dell'ordinamento;

– commi 20, 21 e 22, con i quali si sarebbe previsto un intervento statale di soppressione delle Comunità Montane, sostenendo che tali norme sarebbero poco razionali ed inopportune. Le Regioni avrebbero evidenziato che la soppressione ex abrupto (di punto in bianco), di tali Enti, avrebbe fatto venir meno i servizi garantiti dagli stessi erogati. Inoltre, le norme contenute nei commi 20 e 21 sarebbero state incoerenti con gli scopi di contenimento della spesa pubblica. Per entrambe le Regioni, quindi, il punto centrale del dubbio di costituzionalità sarebbe costituito dalla presunta lesione della loro potestà legislativa e dall'assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

I Giudici costituzionali hanno ricordato che la Comunità Montana ha natura di Ente autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo. Tali Enti sono “Unioni di Comuni, Enti Locali costituiti fra Comuni montani” (art. 27, comma 1, Dlgs. n. 267 del 2000) dotati di autonomia, non solo dalle Regioni, ma anche dai Comuni. La Corte ha chiarito che la disciplina delle Comunità Montane, pur in presenza della loro qualificazione come Enti Locali, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

I Giudici hanno ricordato che il Legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni finanziarie volte a proteggere l'equilibrio della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi Comunitari. Alla luce di quanto sopra evidenziato, la Corte costituzionale ha dichiarato che le questioni di incostituzionalità relative ai commi 17, 18 e 19 non sono fondate. Il legislatore statale ha fissato un obiettivo di natura finanziaria per le Regioni, basato sulla riduzione della spesa “storica” erogata nell'anno 2007, indicando alle Regioni stesse, per raggiungere tale obiettivo, il percorso del riordino della disciplina normativa relativa alle Comunità Montane.

Secondo la Corte, la disciplina che stabilisce il riordino delle Comunità Montane, in quanto costituisce mezzo per ridurre spesa per il funzionamento delle medesime, costituisce norma di principio di coordinamento della finanza pubblica. Le norme contenute nei commi 17-19, quindi, costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica e non disposizioni di dettaglio applicative.

Per quanto riguarda il comma 20, dell'art. 2, la Corte ha dichiarato la questione di costituzionalità fondata.

Tale norma stabilisce che, in caso di mancata attuazione delle norme di riordino delle Comunità Montane da parte delle Regioni entro il termine previsto, si producano determinati automatici effetti.

Tali effetti si concretizzano nella cessazione dell'appartenenza alle Comunità Montane di determinati Comuni, nonché nella soppressione automatica delle Comunità che vengono a trovarsi nelle condizioni indicate dal medesimo comma

20. Secondo la Corte, però, tale disposizione contiene una disciplina di dettaglio, auto applicativa che non può essere ricondotta nella schiera dei principi fondamentali della materia, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle Comunità che si trovino nelle specifiche condizioni previste. Pertanto, il comma 20 viola il dettato costituzionale. I Giudici hanno dichiarato parzialmente fondata anche la questione di costituzionalità relativa al comma 21. Tale norma prevede che l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa sia accertato sulla base di un D.P.C.M e che gli effetti previsti dal comma 20 si producano dalla data di pubblicazione del Decreto. La norma impugnata, nella parte in cui prevede un meccanismo di accertamento delle effettive riduzioni di spesa, basato su un provvedimento amministrativo adottato dal Governo, non viola alcuna disposizione costituzionale. Per quanto riguarda, al contrario, la previsione dell'eventuale perdita d'efficacia di quanto disposto dalle Leggi regionali, qualora ritenute inadeguate, è lesiva dell'art. 117 Cost., non potendo essere rimessa ad un atto amministrativo la cessazione dell'efficacia della legge regionale ritenuta inadeguata a raggiungere la prevista riduzione della spesa corrente. Ciò integrerebbe, secondo la Corte costituzionale, un controllo di merito sulla legge regionale, non previsto da alcuna norma costituzionale ed incompatibile con il sistema delineato dall'art. 127 Cost. La Corte costituzionale ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 20, 22 e dell'ultima parte del comma 21, dell'art. 2, della Legge n. 244 del 2007. Tuttavia, l'opera di riduzione dei finanziamenti in capo alle Comunità Montane non si conclude. Infatti, ad opera di una nuova Legge Finanziaria, nel 2010, gli enti montani subirono nuovamente interventi restrittivi di carattere finanziario. La legge n.191 del 2009 disponeva l'interruzione dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità Montane. Nello specifico, la legge aveva disposto l'abolizione del fondo di finanziamento previsto ancora con il d.lgs. n. 504 del 1992. Successivamente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 326 del 2010, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma, per la parte in cui stabiliva la cessazione del finanziamento statale alle Comunità Montane, in ragione del fatto

che ciò avrebbe lasciato privo di copertura finanziaria gli investimenti strutturali a medio lungo termine effettuati mediante ricorso a mutui che erano originariamente garantiti dal finanziamento statale.²⁹ In conseguenza della sentenza spettano alle Comunità Montane i trasferimenti relativi al fondo per lo sviluppo degli investimenti e dei fondi destinati all'esercizio associato di funzioni. Le Comunità Montane continuano inoltre a ricevere i trasferimenti per Iva sui servizi esternalizzati, nonché il contributo per Iva trasporti. Ciò in quanto gli stessi costituiscono trasferimenti compensativi per oneri connessi a specifiche fattispecie previste dalla normativa e non una forma di concorso al finanziamento dell'ente locale.³⁰

8. La SNAI e le disposizioni contenute nella manovra di bilancio per il 2023-2025 (art. 1-4 in breve)

Affrontando il tema delle politiche a sostegno della montagna poste in essere dallo Stato italiano in tempi recenti, è inevitabile fare riferimento alla SNAI.

Dal settembre 2012 è stata avviata la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" con il supporto di un Comitato Tecnico Aree Interne. Lo scopo era di realizzare una fase di interlocuzione con i rappresentanti delle diverse Regioni al fine di redigere il documento relativo alla Strategia Nazionale delle Aree interne.

Sono "interne" quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (Salute, Scuola, Mobilità), ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere). La Strategia ha, nel breve periodo, gli obiettivi di raggiungere livelli efficienti in termini di

²⁹ Marchetti G. (2020) "A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)", in Federalismi.it

³⁰ Ministero dell'interno (2010) "I bilanci delle Provincie, Comuni e Comunità Montane".

quantità e qualità dei servizi di Salute, Scuola e Mobilità, e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree. Nel lungo periodo, l'obiettivo della Strategia è quello di affrontare il problema dell'invecchiamento e dello spopolamento delle aree interne.

A partire dal 2014, il Comitato tecnico aree interne ha avviato, sulla base della Mappatura delle "aree svantaggiate" del Paese la fase di selezione delle aree interne sulle quali concentrare gli interventi relativi alla Strategia nazionale 2014- 2020. Il criterio prevalente utilizzato per l'individuazione delle aree è quello che identifica l'area interna preliminarmente nella "lontananza" dai servizi essenziali.³¹ Per la Strategia Nazionale per le Aree Interne il legislatore ha stanziato risorse nazionali a partire dall'esercizio 2014 per complessivi 591,2 milioni fino al 2023. Ulteriori 200 milioni sono stati autorizzati dall'articolo 1, comma 314, della legge di bilancio 2020 per le annualità 2021-2023 (di cui 60 milioni per il 2021 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023) e 110 milioni dall'articolo 28 del D.L. n. 104 del 2020, di cui 10 milioni per il 2020 e 100 milioni per il 2021.³²

La SNAI ha messo sotto gli occhi dell'intero Paese la necessità di un riequilibrio territoriale, soprattutto nei piccoli Comuni. La spinta ad adempiere al requisito associativo per poter entrare nel perimetro della SNAI e, quindi, cogliere l'opportunità dei finanziamenti connessi, è in molti casi andata oltre le aspettative. Innanzitutto, è aumentata la consapevolezza di quanto la cooperazione e la collaborazione possono rendere più facile l'erogazione dei servizi pubblici e, successivamente, la creazione di sistemi intercomunali che hanno migliorato la capacità organizzativa e di gestione delle politiche pubbliche locali dei singoli Comuni.³³

³¹ Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Strategia nazionale per le Aree interne.

³² Camera dei deputati (2018) "La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) Politiche di coesione".

³³ FORMEZ PA (2022) "La strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali".

Un ulteriore provvedimento presentato come disegno di legge collegato alla manovra di bilancio per il 2023-2025 fa riferimento a “disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane”.

L’art. 1 del disegno di legge in questione definisce le finalità del provvedimento, ovvero la promozione dello sviluppo integrale delle zone montane quale obiettivo di interesse nazionale, al fine di limitare gli squilibri economici e sociali rispetto alle altre aree del paese. Inoltre, esso si pone lo scopo di sostenere le attività produttive, fronteggiare il problema dello spopolamento e consentire alla popolazione il soddisfacimento dei loro bisogni fruendo di servizi essenziali, in condizioni di parità con chi risiede in altre aree del paese. Secondo i dati UNCEM, il territorio montano comprende attualmente 3.524 Comuni totalmente montani e 652 Comuni parzialmente montani. Riguardo all’andamento demografico si rileva una costante diminuzione della popolazione particolarmente rilevante negli ultimi anni, e il suo costante invecchiamento. Infine, l’art 1 nel suo comma 4 prevede che il governo promuova il riconoscimento della specificità delle zone montane nell’ambito delle istituzioni europee, in ordine a ciò che prevede l’art 174 del TFUE, anch’esso finalizzato a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni.

L’art 2 determina criteri per la classificazione dei Comuni montani creandone un elenco. Nell’ambito di tale elenco sono individuati i Comuni destinatari delle misure di sviluppo e di valorizzazione previste dalla legge. Attualmente, quindi, i Comuni montani e parzialmente montani sono individuati da un elenco elaborato dall’ISTAT.

L’art 3 invece definisce la Strategia Nazionale per la montagna italiana (SNAMI). La Strategia è rappresentata su base triennale dal ministro degli affari regionali e le autonomie. La Strategia individua linee strategiche al fine di promuovere la crescita e lo sviluppo economico e sociale dei territori montani, la possibilità di accesso alle infrastrutture digitali, il sostegno alla residenzialità e alle attività commerciali e il ripopolamento dei territori. Dal punto di vista finanziario, la Strategia si alimenta nell’ambito delle risorse disponibili del Fondo per lo Sviluppo delle Montagne Italiane, previsto dall’art.4, istituito dalla legge di bilancio 2022, con una dotazione di 100 milioni per il 2022 e 200 milioni a decorrere dal 2023. Il

Fondo è uno strumento di finanziamento anche più generale, rivolto verso interventi a sostegno della sanità, della scuola, dell'agricoltura e selvicoltura, delle imprese giovanili in montagna. Quindi si può dedurre che il Fondo è destinato sia ad interventi di competenza statale, sia di competenza regionale.³⁴

9. La Comunità Montana in Veneto: cenni dal 1971 ad oggi

Al fine di approcciare le Comunità Montane in ambito veneto è bene ed indispensabile ripercorrere brevemente le tappe dell'evoluzione giuridica delle stesse. La legge n.1102 del 1971 istituì tali enti e si configurava anche come "legge cornice" poiché dettava i principi generali riguardanti le Comunità Montane, lasciando quindi alle Regioni la disciplina organizzativa e funzionale delle Comunità. Infatti, la Regione Veneto adottò l'importante legge n.29 del 1983 (interventi a favore dei territori montani e approvazione del progetto montagna), intervenendo per la prima volta a favore dello sviluppo della montagna. Con la legge regionale n. 19 del 1992 (norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità Montane), il legislatore veneto interviene sulla disciplina delle Comunità Montane, sulla loro costituzione, attribuzioni e attività. In particolare, l'art 2 della legge in questione prevede 19 zone omogenee, identificate attraverso criteri di unità territoriale, economica e sociale. L'art 3 fissa gli obiettivi delle Comunità Montane, già menzionati più volte: realizzazione interventi speciali per la montagna, gestione efficiente dei servizi, sostegno alle iniziative produttive e commerciali ...

L'evoluzione prosegue con la legge regionale n. 30 del 2007, con la quale vengono promossi interventi a favore dei Comuni delle aree svantaggiate di montagna. Inoltre, la legge riserva particolare attenzione ai servizi sociosanitari nei territori montani. Capitolo importante è sicuramente la Legge Finanziaria del 2008, la quale ha richiesto alle Regioni di provvedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, al riordino della disciplina delle Comunità Montane,

³⁴ Senato (2022). Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane – Dossier.

al fine di ridurre la spesa per il funzionamento delle stesse. Le leggi regionali di riordino dovevano tener conto di determinati principi fondamentali:

- Riduzione del numero delle Comunità Montane
- Riduzione dei componenti degli organi delle Comunità Montane
- Riduzione dell'indennità spettanti ai componenti delle Comunità Montane

Si tratta dei "Vincoli" già trattati in precedenza, così come le conseguenze in caso di inerzia legislativa regionale entro i termini previsti, ovvero la soppressione automatica delle Comunità Montane. Molte Regioni hanno provveduto con appositi provvedimenti legislativi ad adeguarsi alle previsioni della Legge Finanziaria, altre Regioni come il Veneto sono rimaste inerti. O meglio, il Veneto, come ho già esaminato, ricorse dinanzi alla Corte costituzionale, in quanto la legge finanziaria era ritenuta invasiva delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni. Furono accolti alcuni quesiti ma la Regione fu costretta ad accettare le conseguenze del mancato intervento legislativo, ovvero la soppressione.³⁵ Ad oggi la legge di riferimento in ambito di Comunità Montane per il veneto è la Legge regionale n. 40 del 2012 "Norme in materia di Unioni Montane", la quale ha individuato l'ambito territoriale adeguato all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni montani. L'intervento legislativo in questione ha portato alla costituzione delle attuali 18 Unioni Montane, con lo scioglimento di 2 Unioni Montane e la liquidazione di 2 Comunità Montane che non avevano proceduto alla trasformazione in Unioni. Le Unioni Montane oggi attive nel territorio veneto svolgono vari servizi per conto dei Comuni associati, in particolare la gestione del personale, dei servizi informativi e i tributi. Tra di esse è ovviamente presente la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, oggetto della mia ricerca.

³⁵ Piazza S., "Cenni minimi ricostruttivi sul (mancato) riordino delle Comunità Montane nel Veneto", in Osservatorio sulle Fonti

CAPITOLO 2

L'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"



Figura 1. Stemma della "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"

1. Presentazione geografico-ambientale, risorse attuali e potenziali dell'Altopiano dei Sette Comuni

Dopo aver trattato, nel primo capitolo, dell'evoluzione giuridica della Comunità Montana, divenuta poi Unione di Comuni Montani, porrò l'attenzione sulla storia, la disciplina e l'attualità della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni.

Innanzitutto, è bene analizzare il territorio entro il quale agisce l'Unione Montana oggetto del mio approfondimento. L'Altopiano dei Sette Comuni costituisce un ampio territorio compreso nella catena prealpina veneta. Lo racchiudono ad ovest la Valle del Centa e la Valle del fiume Astico, a nord la Val di Sella e la Valsugana, ad est il Canale del fiume Brenta e a sud si ritira nella pianura vicentina. Prati e pascoli ricoprono l'Altopiano fino alle fasce più scure dei boschi, i quali lasciano spazio alla vegetazione prevalentemente alpina delle cime più

elevate. Davanti alle foreste, quindi, vi è la distesa di grandi prati, provvisti di un grande varietà di specie vegetali. Il pascolo con le malghe e la pozza d'alpeggio costituisce un elemento insostituibile nel paesaggio altopianese. Paesaggio che nell'Altopiano può vantare una ricca biodiversità, la quale viene minacciata ai giorni nostri da eventi atmosferici inusuali, come la tempesta Vaia dell'ottobre del 2018 che ha portato alla caduta di milioni di alberi e successivamente anche alla diffusione incontrollata del bostrico, un parassita che colonizza i boschi altopianesi, utilizzando come veicolo proprio le piante cadute in seguito alla tempesta. Un ambiente quindi, quello altopianese, che merita di essere tutelato e salvaguardato. La diversità biologica presente nei Sette Comuni riguarda anche la fauna selvatica: dai camosci presenti nelle cime più elevate, ai caprioli e cervi che si nutrono della tenera erba dei pascoli montani, dalle innumerevoli specie di volatili, fino al lupo, avvistato negli ultimi anni nell'Altopiano. Quest'ultimo, tuttavia, rappresenta una seria minaccia per i pastori e il loro bestiame, oltre che per tutte le specie animali che abitano i boschi.³⁶

Un'altra qualità dell'Altopiano dei Sette Comuni sono le sue innumerevoli risorse, che offre ai residenti, ma anche ai turisti. I settori dell'agriturismo e dell'agroalimentare sono fiori all'occhiello sia per il panorama nazionale, che per quello internazionale: un esempio è il formaggio di Asiago, prodotto da centinaia di anni, venduto in tutto il mondo e che rappresenta una delle eccellenze italiane; un ulteriore esempio sono le confetture, le marmellate, il miele e la nocciolata prodotte dalla Rigoni di Asiago, un'azienda locale, divenuta leader nel mercato mondiale.

Per concludere, non si può non citare il turismo, settore grazie al quale l'altopiano vive e sopravvive. Grazie alla collocazione geografica, alla morfologia del territorio e alle caratteristiche climatiche, l'Altopiano può vantare di un turismo pluridimensionale: dalle camminate nei sentieri che ripercorrono la Grande Guerra Mondiale, alle lunghe sciare sulle piste innevate, passando per la classica giornata in montagna tra pic-nic e amicizie... È facile dedurre quindi che il turismo

³⁶ Bonato. S, Rigoni. P (2013) "Terra e vita dei Sette Comuni" – Istituto di cultura cimbra

Altopianese è forte in tutte le stagioni dell'anno, e ciò rappresenta una grande forza per il territorio.³⁷

2. Storia della “Spettabile Reggenza dei Sette Comuni”: dal VII secolo fino alla dominazione dei Visconti nel XIV secolo

Le origini delle popolazioni dei Sette Comuni sono da sempre oggetto di molteplici discussioni e la questione non sembra, neanche ai giorni nostri, pienamente chiarita. Quello che è certo è la storia millenaria di questi popoli, i quali costituirono un'organizzazione politica di stampo federale e indipendente dal punto di vista sociale. La Federazione dei Sette Comuni comprendeva Asiago, Gallio, Lusiana, Conco, Foza, Roana e Rotzo anche se anticamente e nel corso della storia il territorio amministrato fu più ampio e soggetto a modifiche.

Tornando alle origini, è innegabile affermare che l'Altopiano abbia formato un'isola etnicamente tedesca, il che risulta dalla lingua, dai costumi, dalle tradizioni ... Numerose sono le ipotesi di derivazione germanica, ma la più credibile o forse la più percepita dalle popolazioni locali è l'origine Cimbra. I Cimbri furono un popolo proveniente dalla Danimarca, che scesero lungo le regioni dell'Europa Orientale e furono sconfitti in un luogo non ben precisato dagli storici nell'Italia Settentrionale, rifugiandosi nelle montagne vicentine e veronesi. Tuttavia, non esistono prove e documenti per dare valore storico a tale leggenda. Molti sono fermamente convinti del passaggio e dello stanziamento dei cimbri in Altopiano e gli abitanti dei Sette Comuni nel corso degli anni hanno assorbito cultura, lingua, usi e tradizioni. Altri invece temono sia solamente una leggenda e un'occasione per arricchire furbescamente l'appetibilità storica e culturale delle Sette Terre. Altri ancora credono in un loro passaggio, senza che però la popolazione in questione si sia effettivamente stanziata per molto tempo e abbia avuto la possibilità di trasmettere i propri valori e sapere. Ad oggi, la questione rimane una sorta di mistero. Tra leggende, credenze e convinzioni la verità

³⁷ Bortoli. G (2005) “Consiglio d'insediamento della Comunità Montana”

probabilmente non la sapremo mai con esattezza, ma ho ritenuto utile e doveroso menzionare ciò, prima di addentrarmi nella millenaria storia altopianese.

L'Altopiano entra nella sua storia politica con l'Atto di Devozione fatto da Berengario (Re d'Italia 889-924) a Sibicone, vescovo di Padova, nel 917. Per mezzo di tale Atto, il Re donò al vescovo di Padova tutto il territorio contiguo alla Valle del Brenta che comprendeva a levante il massiccio del Grappa fino al Piave, a ponente tutto l'Altopiano fino all'Astico. La giurisdizione, quindi, faceva capo alla Chiesa, in un'epoca in cui era forte e legittimo il suo potere temporale. Per cui, è storicamente accertato che il dominio dei vescovi di Padova si estendeva a tutto, o quasi, il massiccio dell'Altopiano.

Nel panorama italiano, il XII secolo si concluse con la pace di Costanza, che decretò la sconfitta dell'imperatore Federico Barbarossa contro la Lega Lombarda e che ridò alle città italiane la libertà e gli antichi privilegi. Vicenza fu tra le prime ad insorgere, restaurando il governo repubblicano e con un desiderio espansionistico che si spingeva anche nei territori governati dai vescovi di Padova, compreso l'Altopiano. Da qui inizia una lunga e travagliata storia di soprusi e pretese vicentine nei confronti delle Sette Terre. Quest'ultime sapevano di aver bisogno di una tutela politica, ma non volevano rinunciare a quelle libertà interne che venivano loro garantite grazie ad antichissimi privilegi, per cui esse erano in realtà territorio vicentino, ma de iure proprio (diritto proprio). Tuttavia, in conseguenza di tutte le lotte e le ingerenze politiche realizzate per il predominio su queste terre, avvenne che, a un certo momento, i Sette Comuni si trovarono politicamente legati a Vicenza, precisamente agli Ezzelini. Quest'ultimi erano appartenenti ad una grande famiglia proveniente dalla Germania conquistarono gran parte del vicentino nel corso dell'XII secolo. Ezzelino il Balbo ricevette in feudo dai vescovi di Vicenza certi beni situati in quel di Enego e dal vescovo di Padova parte del territorio di Gallio, probabilmente intimoriti dal nemico. Col tempo i possedimenti di questi signori si allargarono ulteriormente, ma il loro dominio non fu così longevo; un esercito chiamato da Papa Alessandro IV pose fine al dominio Ezzelino e avvenne la dispersione dei loro beni, anche altopianesi. Appena si sparse la voce della caduta dello straniero, le popolazioni

dell'Altopiano si accordarono per la delimitazione dei loro territori. Sorsero così, liberi da ogni vincolo feudale o servitù terriera, i Sette Comuni, non ancora giuridicamente confederati in Repubblica come avverrà più tardi, ma legati da un patto orale e decisi a difendere la loro libertà, indipendenza e le antiche immunità e privilegi.

L'ordinamento federale più volte accennato, diventerà fatto compiuto nel 1311, quando Vicenza, cadde in potere di Cangrande I della Scala. I Sette Comuni poterono allora far leva fortemente sul desiderio di libertà e d'indipendenza politica, così il governo centrale, insediatosi ad Asiago, assunse il titolo di Reggenza dei Sette Comuni. Capo effettivo del piccolo stato appena creato era il Cancelliere, scelto dal ruolo dei pubblici notai. Era compito del Cancelliere amministrare i beni comuni e dirigere sia la politica interna che estera. La comunità nazionale era rappresentata da un gruppo di consiglieri detti Deputati eletti da ciascun comune nelle pubbliche adunanze o Vicinie.³⁸

Meritevole di un breve approfondimento è il concetto di Vicinia o Regola; i due termini possiedono il medesimo significato, la differenza sta sostanzialmente nel territorio in cui i termini vengono utilizzati. Regola si riferisce prevalentemente al bellunese, mentre vicinia è un termine altopianese. Per comprenderne il significato viene utile un breve passo dello studioso Pietro Sella, il quale afferma che *“Le vicinie sono da ritenersi associazioni o consorzi di famiglie originarie del luogo che in tempo antichissimo si riunirono per godere dei beni comuni, per provvedere alla mutua difesa, per continuare in qualche modo i primitivi ordinamenti della società derivanti da cause materiali senza importanza politica, come quelli del mantenimento di strade, acque, ponti del regolamento di fondi, pascoli e boschi comuni molto spesso del mantenimento della chiesa vicinale”*.³⁹

Per il corso di circa quindici anni, non avvenne nessun contatto tra Cangrande e i Sette Comuni. Tuttavia, la Reggenza, saggiamente considerando la propria

³⁸ Sartori. A.D (1982) “Storia della federazione dei Sette Comuni”

³⁹ Bortoli. G (2005) “Spirito cooperativo e fratellanza regoliera nei Sette Comuni. Il caso del colonello di Pedescala”

privilegiata situazione politica, giudicando che non sarebbe potuta durare troppo a lungo e sospettando in particolar modo di certe manovre minacciose ed espansionistiche di Vicenza, credette opportuno intavolare direttamente con Cangrande trattative di vassallaggio, che fossero però di natura tale da assicurarne l'autonomia interna. Il giorno 15 aprile 1327, i rappresentanti della Reggenza si presentarono a Verona, per offrirsi vassalli al principe. In sostanza, il patto garantiva ai Sette Comuni di mantenere i propri privilegi e le proprie immunità, ma in cambio essi avrebbero pagato ogni anno alla fattoria del principe un tributo di 500 lire veronesi e di dodici vitelli. È chiaro quindi che dinnanzi al principe i Sette Comuni erano considerati come un corpo a sé stante e separato dalla città di Vicenza e che perciò, in seguito, avrebbero avuto pieno diritto di opporsi a qualsiasi violazione della loro integrità giuridica di fronte a chiunque. Il patto in questione turbò considerevolmente la città di Vicenza al punto che, con il successore di Cangrande, Mastino, la situazione si aggravò ulteriormente. Più di una volta, gli abitanti dei Sette Comuni che scendevano in pianura per mercanteggiare i loro prodotti (lane, formaggi, legname), furono fermati dai gabellieri vicentini; spesso la cosa si riduceva a diverbi o litigi, ma talvolta si arrivò a veri atti di violenza, percosse e ferimenti. Stanchi delle continue sopraffazioni, i Sette Comuni alla fine chiesero l'intervento del principe; quest'ultimo emanò un decreto con il quale affermò inderogabilmente la cessazione delle molestie vicentine nei confronti degli altopianesi.

La protezione scaligera nei confronti dei Sette Comuni terminò con la battaglia fra Scaligeri da un lato e Carraresi e Visconti dall'altro. Colpiti dalle armi nemiche e dalle ribellioni dei loro sudditi, gli Scaligeri vennero destituiti: i Carraresi occuparono Vicenza e i Visconti si presero Verona. Tuttavia, l'alleanza tra Visconti e Carraresi non contribuì certo a stabilire una vera amicizia tra le due famiglie principesche. Infatti, le mire espansionistiche dei Visconti non si placarono, tanto che il 21 ottobre 1387, un generale dei Visconti conquistò Vicenza. Di conseguenza, i Sette Comuni, compresi nel distretto vicentino, si trovarono automaticamente sotto il distretto dei Visconti. Anche in questo caso, la Reggenza fu in grado di ottenere assicurazione e garanzia in relazione alle proprie immunità politiche e commerciali, giurando così fedeltà ai Visconti.

3. Dal Patto di Dedizione alla Repubblica Veneta fino ai giorni nostri

Nei primi anni del XV secolo si assisterà all'espandersi della potenza di Venezia in seguito alla caduta della Casa dei Visconti e quella dei Carraresi. Le città venete (Padova, Vicenza, Bassano, Verona ...), precedute dalla Federazione dei Sette Comuni, resesi libere, fanno una dopo l'altra Atto di Dedizione alla Repubblica Veneta (1404). Quest'ultima, abilmente, non abusa del dominio acquisito, ma assume un atteggiamento garantista e concessorio verso le città conquistate, alle quali, pur mantenendo l'occhio vigile di dominatrice, lascia facoltà di amministrarsi.

In questo contesto, la prerogativa della Reggenza era il riconoscimento e la salvaguardia della propria autonomia e della propria libertà. D'altro canto, la Serenissima riteneva assolutamente un buon affare la sua protezione nei confronti dei Sette Comuni, strategicamente fondamentali. Inoltre, essi avrebbero potuto aggregarsi alla Casa D'Austria, con evidente pericolo per la stabilità politica del Veneto. Così il 20 febbraio 1404 fu siglato dalla Federazione dei Sette Comuni il *Patto di Dedizione* con al Serenissima. I vantaggi per la Reggenza furono da subito evidenti. Dal punto di vista politico essa veniva a trovarsi sullo stesso piano di Vicenza. Inoltre, per tutti i comuni fu facilitato lo sviluppo commerciale. La sicurezza che infondeva e veniva garantita dal dominio della Serenissima accelerò il ritmo degli scambi specialmente del legname, della lana e dei formaggi.

Il XV secolo è caratterizzato da liti e controversie, fino all'invasione dell'Altopiano nella guerra Retico-Austriaca. Vicenza ritorna a tormentare i Sette Comuni, riprendendo con ingerenze e soprusi. Grazie alla complicità di alcuni rettori Veneti, i vicentini riuscirono ad impossessarsi del tributo annuo di cinquecento lire che i Sette Comuni s'erano impegnati di pagare alla Serenissima come garanzia dei loro privilegi. La Federazione non poté altro che rivolgersi direttamente al Doge Tommaso Mocenigo, il quale scrivendo ai rettori di Vicenza, li esorta inderogabilmente a cessare le ingerenze politiche ed economiche.

Tuttavia, Vicenza, protetta dai rettori della città, finse di non capire la dichiarazione del Doge. Per la conclusione della faccenda si dovrà aspettare il 1460, quando il Doge Pasquale Malipiero ratificò una Sentenza del Consiglio dei Dieci, che revocava a Vicenza il diritto di riscuotere il tributo dei Sette Comuni e nello stesso tempo emanò una Ducale in cui diffidava tutti i sudditi dello Stato di rispettare le franchigie e i privilegi concessi in origine ai Sette Comuni.

Verso la fine del XV secolo, i Sette Comuni videro per la prima volta il proprio suolo calpestato dallo straniero. La questione si presentava ben più complicata e più ampia rispetto ad una semplice controversia locale. Infatti, la problematica nacque a causa di relazioni tese che si erano create tra l'arciduca Sigismondo, conte del Tirolo, e la Serenissima. Quest'ultima iniziò a attuare ingerenze, anche espansionistiche, sui territori di Sigismondo (Tirolo, Rovereto ...). Il conflitto fu inevitabile, ed inevitabile fu anche il suo spostamento nel territorio altopianese. La Reggenza, colta alla sprovvista, vide il suo suolo calpestato nel 1487 da truppe assetate di distruzione e di sangue. La devastazione fu totale, sia territoriale, sia in termini di vite umane. Chi rimaneva veniva ucciso. Riuscirono a salvarsi solo coloro che si nascosero nei boschi. Solo dopo la pericolosa esperienza la Serenissima comprese realmente l'importanza strategica dei Sette Comuni. Infatti, mentre le trattative di pace si avviavano verso la conclusione, essa ordinò che a protezione dei passi montani fossero inviate delle truppe armate, anche per evitare il più piccolo atto di provocazione contro i confinanti. Con questo intervento, il governo della Repubblica mostrò la sua ammirazione e stima verso gli abitanti altopianesi, ai quali vennero inoltre riconfermati gli antichi privilegi.

Il suolo altopianese non tardò ad essere invaso nuovamente dal nemico. Anche in questo caso la problematica presentava dimensioni molto ampie, con l'intromissione anche della Chiesa. Papa Giulio II rivendicò territori veneziani in Romagna e a tale scopo favorì la discesa in Italia dell'Imperatore di Germania Massimiliano I. Le truppe dell'imperatore non si fecero attendere e per la seconda volta in poco più di vent'anni (1508), il suolo della Reggenza fu calpestato dallo straniero. Anche in questa occasione gli abitanti dei Sette Comuni videro sotto i loro occhi razzie, saccheggi e brutalità d'ogni tipo. Sarà la neve e l'arrivo del rigido

inverno altopianese a tramutare la facile invasione in una improvvisa ritirata. Ciò che comunque rimane è la seconda invasione, anch'essa compiuta senza che Venezia mostrasse di accorgersene.

Passaggio importante nella storia della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni è sicuramente la Sentenza Roveretana del 1605. In seguito ad accessi e sanguinosi scontri a causa di questioni confinarie tra la Serenissima e il principe-vescovo di Trento, che coinvolsero inevitabilmente anche i Sette Comuni, si giunse all'accordo definitivo, detto *Sentenza Roveretana*. Il patto, ratificato nel 1605, garantiva soddisfazione a Venezia, mentre la Federazione dei Sette Comuni, subì una mutilazione, con assegnazione a Levico dei territori di Costa e di Vezzena, posizione strategica anche in virtù di ciò che accadrà ben più tardi con lo scoppio della Prima Guerra Mondiale.

Meritevole di approfondimento è la costituzione nella Federazione dei Sette Comuni di una milizia regolare. Il ripetersi di tanti incidenti nella zona di confine aveva dimostrato che, nell'interesse della pace, si necessitava la creazione di un solido schieramento di soldati regolari. Venezia così diede notizia ai Sette Comuni del progetto, ai quali però sorsero non pochi dubbi. Molti sostenevano che l'istituzione di una milizia regolare avrebbe causato un danno economico alle famiglie, che sarebbero state private delle braccia più valide. Altri vedevano nella milizia un pregiudizio per la libertà personale e alcuni temevano che l'uso delle armi provocasse nella gente atteggiamenti di violenza e aggressività. Tuttavia, consapevoli che il tempo aveva cambiato gli assetti bellici e di conseguenza si necessitavano dei cambiamenti, i Sette Comuni si convinsero del progetto e iniziarono la contrattazione con il Doge. L'Altopiano fu inizialmente dotato di mille archibugi e sottoposto alla prima leva militare in presenza del Conte Caldogno, ispettore dei Sette Comuni al servizio della Repubblica Veneta. Asiago, Enego e Lusiana diedero 200 uomini ciascuno, mentre Gallio, Roana e Rotzo 107. Foza 80. Fu questo il primo abbozzo della milizia, concordato il 21 dicembre 1606. Nonostante ciò, molti erano i comuni ancora effettivamente restii alla milizia regolare, anche se si dichiaravano pronti a compiere il proprio dovere in caso di guerra e disposti a piegarsi a un comando esplicito del Doge. Nel 1620, al fine di porre conclusione alla faccenda, due agenti della Reggenza furono invitati e

ospitati dal Doge, il quale mostrò grande cordialità e apertura nei confronti dei rappresentanti. Commossi ed entusiasti, i due agenti giurarono in nome di tutta la Federazione fedeltà alla Repubblica “fino all’ultimo sangue”. Scomparve da quel momento ogni prevenzione e dubbio; unanime fu la volontà di servire con le armi la Repubblica. Il 10 dicembre 1620 avvenne la consegna delle armi e l’istituzione della milizia divenne fatto compiuto.

Tanto importante e così tanto drammatico fu l’evento della peste in Altopiano. Se la calata dei lanzichenecchi lasciò inviolato il territorio altopianese, divenne famosa per la peste che, importata dalle truppe e diffusasi nella Lombardia, dilagò successivamente anche in Veneto. La peste del 1631 portò a desolazione e morte; in Altopiano la cifra delle perdite è impossibile da stimare, se non approssimativamente. A cinque anni di distanza, nel 1636, la peste fece un’altra apparizione, in forma più limitata e benigna. In entrambi i casi i malati venivano isolati nei lazzaretti, strutture con scarse garanzie igieniche ed istituite per la quarantena dei malati, anche se la possibilità di sopravvivenza in queste strutture era molto bassa.⁴⁰ Ad oggi la peste viene ancora alla memoria dagli Altopianesi come un evento drammatico, ma da ricordare. Infatti, ogni anno, il sabato prima dell’ascensione, gli abitanti dell’Altopiano sono chiamati alla Grande Rogazione, processione che si snoda per 33km nell’Altopiano di Asiago, divenuto con il tempo percorso di ringraziamento da parte della popolazione scappata alla pestilenza.⁴¹

A questo punto viene indispensabile richiamare la costituzione politica della Federazione dei Sette Comuni, i quali, inizialmente, non ebbero un ordinamento preciso, fissato da un codice; la loro comune struttura era fondata sul reciproco e fondamentale accordo: liberi negli interessi privati, vincolati in quelli comuni. Inoltre, come ricordato più volte, gli abitanti altopianesi potevano godere di privilegi millenari, garantiti direttamente dalla Serenissima. Uso e consuetudine erano dunque le basi su cui si reggeva l’idea federativa dei paesi dell’Altopiano,

⁴⁰ Sartori. A.D (1982) “Storia della federazione dei Sette Comuni”

⁴¹ La Grande Rogazione - Religiosi - Promozione turistica del Veneto, 2019

ma ciò non escludeva che essi possedessero anche uno statuto fondamentale, al fine di garantire il funzionamento della Reggenza. Tale statuto nel corso del tempo si era “complicato” di norme transitorie, che spesso davano luogo a dissidi interni. Alla luce di tutto questo, il Senato veneto, nel 1642, incaricò il capitano di Vicenza, Alvise Bragadin, di esaminare l’organico della Federazione e di elaborarlo sistematicamente, così da escludere ogni arbitrio ed incertezza nella sua applicazione. Il lavoro del capitano si concluse con l’emanazione di una legge, conosciuta come *Legge Bragadina*. La legge, divisa in 25 capitoli, non riflette la situazione di tutti i Sette Comuni, ma fornisce una buona visione sul funzionamento della Reggenza e in particolare della proprietà collettiva. Il primo capitolo della legge stabiliva che la vicinia composta dai capifamiglia dovesse riunirsi ogni anno, per l’elezione dei sindaci, dei consiglieri e dei due rappresentanti di ciascun Comune che partecipavano alle *riduzioni* (le riunioni della Reggenza). Inoltre, la vicinia era chiamata all’elezione della figura dell’*esattore*, il quale doveva essere inderogabilmente un soggetto residente nei Sette Comuni, e degli *estimatori*, ovvero i soggetti che stimavano la somma che ciascuno doveva pagare come tassa. L’autorizzazione da parte della vicinia era inoltre richiesta quando, per la realizzazione di un’opera pubblica, il Comune progettava di spendere una somma superiore a quella fissata dalla legge (la somma indicata era di 20 ducati). Per concludere, la legge regolava anche l’uso dei boschi e dei pascoli, nonché precisava i doveri del notaio della Federazione, i cui registri potevano anche essere controllati dal capitano di Vicenza.

A questo punto della storia, la Federazione era divisa come segue: ogni Comune era diviso in *riparti* o *colonnelli*. Membri attivi del Comune erano, oltre ai governatori e ai sindaci, i capifamiglia. Questi ultimi dovevano essere autoctoni, mentre gli stranieri non potevano farvi parte, salvo approvazione eccezionale della vicinia. Il capofamiglia doveva avere almeno vent’anni, essere contribuente alle tasse e idoneo alla milizia. Alle cariche del Comune si accedeva per voto dato dai capifamiglia nella vicinia.

Il governo del Comune era composto dalle seguenti cariche elettive:

- 1) Il Governo Propriamente Detto, ossia governatori e sindaci

- 2) I Deputati alle Grascie o Annonaria
- 3) I Computisti, ovvero contabili e commerciali
- 4) L'Esattore
- 5) Il Decano
- 6) I Due Agenti alla Banca o Assemblea dei Sette Comuni

Ai membri del Governo, cioè a Governatori e Sindaci, spettava l'amministrazione dei beni comunali. La loro attività amministrativa era registrata da un notaio, le cui funzioni corrispondevano a quelle del segretario comunale. Anche il notaio era eletto dai capifamiglia e durava in carica tre anni. Era suo compito proporre gli argomenti che dovevano essere discussi; registrava gli atti civili e giudiziari; esigeva l'osservanza delle leggi e aveva facoltà di convocare la vicinia arbitrariamente.

I Deputati all'Annonaria erano tre e ad essi spettava la vigilanza su pesi, misure e sull'approvvigionamento del Comune. Inoltre, essi potevano infliggere multe in denaro in conseguenza a trasgressioni e infrazioni.

I Computisti erano tre e formavano, insieme al notaio, la Ragioneria comunale; spettava ad essi compilare la tabella delle imposte, dette *colte*. L'Esattore era incaricato della riscossione di tutte le entrate del Comune, compresi affitti, imposte sugli animali domestici, sul commercio... Le imposte erano però molto lievi.

I Decani erano specie di guardie governative. Erano incaricati all'esecuzione di atti giudiziari e penali.

In conclusione, la Federazione dei Sette Comuni era composta di quattordici membri, due per comune, denominati Agenti alla Banca. L'"Assemblea dei quattordici" o *riduzione* costituiva il Governo Generale. Questo si chiamava: *Spettabile Reggenza dei Sette Comuni* e i singoli membri erano detti *reggenti*. La Reggenza era regolarmente rappresentata ad Asiago da un capo della Federazione, detto *Cancelliere*, al quale facevano capo tutti gli affari che interessavano due o più Comuni, o l'intera collettività e aveva il compito di indire le *riduzioni*. Raccolta l'Assemblea, il Cancelliere leggeva gli argomenti che poi

venivano sottoposti, uno ad uno, a votazione. I Comuni di Asiago, Lusiana ed Enego, detti “maggiori”, avevano diritto ciascuno a due voti, mentre gli altri a uno solo, per questo motivo i voti erano dieci. Il Cancelliere non aveva diritto di voto; doveva solo far presente ai Reggenti le consuetudini e le leggi già accettate dalla Federazione.

Per concludere, si può affermare che l’ordinamento federale dei Sette Comuni, anche se non impedì sempre attriti tra i singoli membri, provò la sua validità nei cinque secoli di vita fruttifera e gloriosa, fino al giorno della sua caduta nel 1807.

Proseguendo con la narrazione storica, la prima metà del XVIII secolo fu caratterizzata a livello geopolitico europeo dalla guerra di successione spagnola, combattuta dalla Francia e dall’Austria che aspiravano entrambe alla corona di Spagna. La serenissima mantenne una posizione sostanzialmente neutrale in merito al conflitto. Tuttavia, l’Altopiano fu allarmato lo stesso, in particolare per marcia delle truppe austriache verso il ducato di Milano e con possibile infiltrazione nel territorio montano.

La seconda metà del XVIII secolo invece, fino al 1783, fu contraddistinta dalla risoluzione definitiva della questione tra Vicenza e le Montagne altopianesi. Era finalmente giunto il momento di stringere un accordo. E così fu: i boschi delle montagne in questione dovevano considerarsi proprietà della Reggenza, mentre i pascoli sarebbero rimasti alla città, la quale però li avrebbe in seguito ceduti ai Sette Comuni dietro il versamento del canone annuo di 1200 ducati. L’accordo divenne esecutivo il 14 aprile 1783.

A questo punto è giunto il momento di addentrarsi nell’ultimo decennio della storia millenaria della Reggenza dei Sette Comuni. Essa aveva raggiunto un’organizzazione politica perfetta. Conclusa ogni lite confinaria e finalmente i rapporti con Vicenza erano divenuti positivi. Tuttavia, a spegnere ben presto questo entusiasmo furono gli echi della Rivoluzione Francese che si facevano sentire prepotentemente anche nelle montagne vicentine. Napoleone Bonaparte, divenuto Re di Francia, si pose l’obiettivo di una campagna militare nell’Italia Settentrionale e di liquidare la potenza della Serenissima. La guerra iniziò il 24 marzo 1796, ma già pochi mesi più tardi, l’8 settembre, le truppe napoleoniche

entrarono a Bassano, proprio alle porte dell'Altopiano. Il destino della Reggenza era inevitabilmente legato a quello della Serenissima, la quale cessò di esistere il 12 maggio 1797. Qualche giorno più tardi, piazza San Marco era calpestata dalle truppe francesi.

La notizia della caduta della Serenissima si ripercosse velocemente anche sull'Altopiano. Nessuno era in grado di rendersi conto dell'accaduto, ritenuto da tutti inverosimile o addirittura impossibile. Sdegno e timore s'impadronirono dell'anima popolare e man mano, nonostante le resistenze lusianesi in particolare, il territorio altopiano cadde in mano al nemico.

A questo punto l'obiettivo dei Sette Comuni era divenuto quello di salvaguardare la loro secolare struttura politica e gli antichi privilegi. Il giorno 8 luglio 1797 divenne per i Sette Comuni una data decisiva; i rappresentanti della Federazione erano stati chiamati a Vicenza dall'autorità francese a rispondere, se intendevano riconoscere ufficialmente il nuovo governo ed accettare le conseguenze di tale gesto. La mancata accettazione sarebbe stata interpretata come atto di ribellione. Per cui, al fine di non andare incontro al "suicidio", la scelta fu ovvia. In ogni caso Napoleone stesso volle fosse fondamentale rispettata l'autonomia e la particolare struttura politica dei Sette Comuni, e lo si comprende anche da una Convenzione di venti capitoli, siglata a Venezia, dedicata proprio alla Reggenza. Convenzione che non accontenterà tutti; molti erano contrari alla dipendenza dei Sette Comuni dal governo di Vicenza in materia criminale e l'obbligo di corrispondere alla stessa l'annuo tributo che prima si pagava a Venezia. Soddisfacente fu la facoltà di eleggere nell'ambito della Federazione i cosiddetti giudici di pace per le cause civili, mentre prima si doveva ricorrere o a Marostica o a Vicenza. Nel complesso quindi, non senza parecchi cambiamenti, la Federazione dei Sette Comuni esisteva ancora.

Punto cardine della storia altopiano fu inevitabilmente il Trattato di Campoformio. Si trattava di un trattato di pace tra la Francia e l'Austria; dopotutto Napoleone dovette scontrarsi inevitabilmente anche contro gli austriaci nella sua campagna d'Italia. Importante è comprendere che con questo patto, la Francia decide di cedere all'Austria Venezia e i suoi domini, tra cui l'Altopiano. Non si trattava di una vicenda così negativa per gli altopianesi, almeno inizialmente;

infatti, passarono dal duro regime d'occupazione francese al dominio austriaco, che si presentava con le migliori garanzie di pace e di rispetto dell'antica costituzione Federale dei Sette Comuni. Essi, quindi, continuarono a governarsi come si erano governati fino alla venuta dei Francesi. La pace durò ben poco e la fine della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni era ad un passo. Nel 1805, la tensione internazionale era molto alta. Inghilterra, Austria, Russia e Prussia concluderanno un accordo militare per contrastare l'avanzata napoleonica. L'Austria, che prenderà anch'essa l'iniziativa della guerra, meditò di mobilitare la milizia dei Sette Comuni. Ma poco importa, la situazione oramai era sfuggita di mano, la guerra era ricominciata e in poco tempo le truppe francesi si avvinarono prepotentemente nei territori della Reggenza. Il 6 giugno 1805 le truppe francesi entrarono ad Asiago, incendiandola e distruggendola e prima che finisse l'anno, le truppe austriache dovettero abbandonare il Veneto. Il primo gennaio 1806 i Sette Comuni furono uniti al Regno d'Italia. Il governo della Reggenza rimase attivo ancora per un anno ma la sua autonomia si ridusse di volta in volta; furono progressivamente introdotte le guardie di finanza, istituiti i dazi, resa obbligatoria la coscrizione militare. Alla fine, il 29 giugno 1807, si dichiarò, in nome di Napoleone I Imperatore di Francia e Re d'Italia "abolito il governo federale, ossia la Reggenza, e incorporato a tutti gli effetti nel Regno d'Italia il territorio dei Sette Comuni e Contrade". Cessava così di esistere, dopo cinque secoli di vita, la più piccola delle Federazioni politiche d'Europa e la più antica dopo quella Svizzera.⁴²

4. Gli antichi privilegi della Federazione "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"

La storia dei privilegi altopianesi deriva per gran parte dai rapporti, spesso conflittuali, tra i Sette Comuni e la città di Vicenza. Infatti, i privilegi in questione, garantivano in buona sostanza l'indipendenza da Vicenza, più che dalle signorie

⁴² Sartori. A.D (1982) "Storia della federazione dei Sette Comuni"

che vi succedettero nel dominio politico (Scaligeri e Visconti) e quindi dalla dominante (Venezia).

Molti privilegi facevano riferimento all'epoca addirittura anteriore alla dedizione alla Serenissima del 1404. Come esempio viene utile un documento tradotto riferibile al 13 gennaio 1339, il quale costituisce conferma dello statuto politico-amministrativo elargito ai Sette Comuni nel 1327 da Cangrande I della Scala, e che viene confermato in contrasto alle continue pretese e molestie vicentine contro l'Altopiano per ottenere il loro assoggettamento amministrativo e fiscale. Innanzitutto, si comprende l'atteggiamento di difesa che gli Scaligeri assumono nei confronti della gente altopianese. Infatti, essi chiedono inderogabilmente l'annullamento di tutti i dazi, gli oneri, le imposizioni e le obbligazioni in materia fiscale. Quest'ultima materia, quindi, si comprende sia stata oggetto di privilegio in Altopiano sin dal basso medioevo.

Dopo l'Atto di Dedizione i privilegi vennero pienamente riconfermati e anzi, completati, in piena coerenza con la politica realizzata negli anni dalla Serenissima, ovvero di piena garanzia e rispetto delle autonomie locali. I privilegi sono molteplici e di diversa natura; I privilegi politici rappresentano quelli dal contenuto più generale, che comprendono e riconfermano i privilegi citati in precedenza. Essi concorrono nel loro complesso a delineare con molta efficacia lo status (come situazione giuridica generale) dell'Altopiano ed il quadro complessivo dei suoi rapporti sia con la dominante, la Serenissima, sia con Vicenza. Altri privilegi molto importanti furono sicuramente i privilegi militari; essi si suddividono in due parti nettamente distinte: quelli relativi alle contribuzioni per le fortificazioni e quelli relativi all'armamento della "cernide", organizzate in funzione di protezione dei passi alpini. Per quanto concerne la prima tipologia, si deve necessariamente far riferimento alla Lega di Cambrai, la quale era stata costituita con lo scopo di porre fine all'egemonia della Serenissima. Quest'ultima fu ridotta al lumicino e in virtù di questo decise di attuare un progetto di riordino delle piazzeforti militari, dedicando particolare cura alle "città murate". I finanziamenti per la realizzazione del progetto venivano richiesti da Venezia a ciascuna città capoluogo di Distretto, la quale doveva pagare una determinata somma al fine di sostenere le spese. Prevedibilmente, Vicenza cercò di "diluire"

il nuovo carico tributario facendo pressione sull'Altopiano per limitare la portata degli antichi privilegi. Infatti, essa riteneva che queste nuove imposte straordinarie, istituite per il riordino delle piazzeforti militari, non potessero essere riferibili alle esenzioni dettate dai privilegi altopianesi. Le insurrezioni altopianesi alle pretese vicentine non si fecero attendere; infatti, ancora una volta i privilegi dei Sette Comuni vennero tutelati da una serie di sentenze, che esentavano la Reggenza dalle contribuzioni per l'escavazione di fosse e le costruzioni di fortezze militari. La seconda tipologia di privilegio militare, come già accennato, si riferiva al reclutamento e all'armamento delle "cernide", le organizzazioni militari territoriali veneziane. La questione è stata già in parte trattata parlando della storia della Federazione dei Sette Comuni e, nello specifico, della milizia. La Serenissima fu molto abile a curare il rapporto con gli altopianesi e l'istituzione di una milizia fu il frutto di un progressivo e cauto lavoro diplomatico. Non senza dubbi e perplessità, la milizia dell'Altopiano fu istituita nel 1620 e rappresentò uno strumento strategico e ingegnoso per la difesa del territorio montano.

A questo punto, è utile affrontare la categoria di privilegi economici, che in parte confermavano ciò che già in passato era stato garantito ai Sette Comuni, e in parte introducevano novità e specificità su alcuni prodotti commerciali. Con la Ducale del 13 maggio 1713 si ribadiva il beneficio altopianese all'esenzione di qualsiasi dazio; l'obbiettivo che si raggiungeva era quello di non rendere più gravoso il transito delle merci da e per l'Altopiano. Si tratta forse del più sostanzioso intervento in favore dei Sette Comuni in materia di dazi. Con i successivi interventi, inoltre, le esenzioni vennero estese a tutte le merci provenienti dal territorio montano, anche se esportate dai compratori e quindi non direttamente dagli abitanti altopianesi.

Alcuni privilegi di carattere economico possono essere considerati speciali, sia in virtù dei grandi vantaggi economici che ne derivavano (dal commercio della lana, sale, vino ...), sia per il significato che ne assumevano delineando la situazione giuridica di autonomia che caratterizzava l'Altopiano come un'isola all'interno dei domini veneziani. Questo sottoinsieme di privilegi economici rappresentava peculiari benefici per singoli prodotti indispensabili per il sostentamento alimentare e commerciale degli abitanti altopianesi.

Tra le principali materie prime dell'Altopiano si trovava, senza dubbio, la lana prodotta dalle pecore. Un esempio della prelibatezza e della ricchezza della lana altopianese lo si trova proprio nel rapporto costruito nel tempo dai Sette Comuni e la città di Padova, la quale fin dall'epoca romana, costituiva un fiore all'occhiello per il commercio e la lavorazione della lana. Questo rapporto commerciale si sviluppò fortemente quando Roma decise la centuriazione del Veneto e la riduzione a coltura di gran parte della sua pianura. La maggior parte della pastorizia veneta venne a trovarsi in difficoltà, infatti, l'uso delle terre per l'agricoltura si poneva in conflitto con le esigenze di pascolo. A questo punto l'Altopiano divenne ancora più strategico. Dopotutto, la sua terra era scarsamente significativa per le coltivazioni e l'economia pastorizia, non solo non subì negativamente le decisioni di Roma, ma ne approfittò e se ne avvantaggiò. Con il tempo, i governi del Veneto si preoccupavano che le greggi dell'Altopiano potessero svernare in pianura nel periodo autunnale, concedendo la possibilità ai pastori di monticare le greggi in estate, in particolare grazie al diritto del pensionatico, di cui parlerò dopo. Il commercio della lana altopianese non fu, come prevedibile, libero e senza ostacoli per sempre. I tentativi di accaparrarsi il prodotto migliore (la lana delle pecore altopianesi era tra le più apprezzate) portavano a frequenti manovre protezionistiche, sia nell'acquisto della materia prima, sia nello smercio del prodotto finito, che male convivevano con i privilegi, pensionatico in particolare, di cui gli altopianesi erano tanto gelosi. La "fraglia" (corporazioni) dei lanaroli vicentini era particolarmente fiorente e ben organizzata e di conseguenza gli appetiti di questa potente corporazione sulla lana delle pecore dell'Altopiano erano del tutto ovvi. Infatti, i lanaroli vicentini esigevano che i pastori dell'Altopiano non potessero vendere le loro lane se non a loro e li obbligavano a censire ogni anno le loro pecore. Tutte restrizioni contrarie ai privilegi ma che avranno breve durata; un decreto del senato veneziano confermerà la possibilità per i pastori dei Sette Comuni di vendere la propria merce anche al di fuori del Distretto di Vicenza e ritirerà tutte le pretese dei lanaroli vicentini. La pastorizia dell'Altopiano durò in Altopiano per molto tempo ma sarà fiorente fino alla fine del Rinascimento. In seguito, le lane straniere

cominciarono a prendere il sopravvento e a rendere meno appetibili le altopianesi.

Come più volte accennato e meritevole di approfondimento è certamente l'antico uso civico del pensionatico, diritto di cui godevano solo gli altopianesi. *Pensione* era chiamato il prezzo pagato dai pastori per ottenere il pascolo. Esso consentiva in una sorta di servitù sui terreni, pubblici o privati, grazie alla quale i pastori potevano far pascolare le loro pecore nel periodo invernale. Questo periodo solitamente iniziava il giorno di San Gallo (16 ottobre) e terminava con l'inizio della primavera, a seconda delle località. Dunque, i pastori, d'estate sfruttavano le condizioni territoriali e climatiche dell'altopiano per il loro bestiame, mentre in inverno, grazie al diritto di pensionatico, avevano la possibilità di ritirare le bestie in pianura. Il diritto in questione era esteso a tutto il territorio Veneto e i pastori altopianesi erano ben contenti di sfruttarlo. Dall'allevamento altopianese derivavano per ciò, vantaggi commerciali per l'intera Serenissima. Era una convenienza molteplice la garanzia di questo diritto. Tuttavia, il pensionatico non durò per sempre e subì delle modificazioni nel tempo, fino a cessare la sua esistenza. Nella seconda metà del XVIII secolo i mercati si erano allargati e la lana dei Sette Comuni subiva la concorrenza di quella inglese divenendo un bene meno strategico per l'economia della Repubblica Veneta. Inoltre, si stava entrando nell'epoca dell'illuminismo, periodo nel quale gli istituti giuridici feudali vennero profondamente scossi; da qui l'inizio dei movimenti volti a eliminare l'uso comune delle terre e a far nascere il concetto moderno di proprietà. Con il tempo maturavano gli aspetti contrastanti al pensionatico dei Sette Comuni, il quale fu definitivamente abolito con la legge del 8 giugno 1765.^{43 44}

⁴³ Cacciavillani. I (1984) "I privilegi della Reggenza dei Sette Comuni"

⁴⁴ Bortoli. G (1999) "Le origini del diritto nell'economia silvio-pastorale dei Sette Comuni" in "L'allevamento ovi-caprino nel Veneto" Pastore. E, Fabbris. L (a cura di)

5. Gli usi civici in Altopiano e la sentenza Terraccina

Come si è potuto dedurre finora, l'Altopiano fu un'isola politica, economica e anche linguistica, lontana dai centri del potere, formata da un territorio strategico, ma redditualmente di scarso interesse per i potenti. Era ed è un territorio in gran parte costituito da pascoli e foreste, in cui l'uomo può liberamente spaziare con l'obbligo di rispettare piccole semplici regole. Anche per questi motivi, il diritto di godimento del territorio, da parte degli originari abitanti altopianesi è divenuto *uso civico*, intrecciandosi spesso, ma non sempre, con il concetto di *proprietà collettiva*. Utilizzando le parole del Prof. Giovanni Curis si comprende in cosa consiste il diritto di uso civico:” *Gli usi civici sono quei diritti di godimento, che tutti gli abitanti di un Comune o di una frazione, uti cives, hanno sopra determinate terre appartenenti al Comune, alla frazione o ai privati* “.

La legge n. 1766 del 1927, all'art 4 stabilisce che l'uso civico venga distinto in due classi: *essenziale* per i bisogni della vita e *utile* perché siano tratti vantaggi economici che eccedano quelli strettamente necessari al sostentamento personale e familiare. Tra gli essenziali la legge individua il diritto di pascolare ed abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per l'uso domestico o per il proprio lavoro. Gli usi di carattere utile invece presentano sostanzialmente una natura di carattere extra familiare, consentendo, tramite il loro utilizzo, lo svolgimento di attività commerciali o industriali.

L'esercizio degli usi civici in Altopiano è attualmente normato da regolamenti prodotti dai consigli comunali e si svolge in forma promiscua ed indifferenziata nel territorio di ciascun comune, da parte solamente della comunità, l'universitas, che compone quel comune, con esclusione delle aree private, sebbene esista anche il caso di beni privati gravati da uso civico. Dunque, gli aventi diritto dell'Altopiano (ciascuno nel comune di appartenenza) possono godere dei seguenti usi civici:

- Il Legnatico, cioè il diritto di avere legna da ardere per il riscaldamento e l'utilizzo domestico;
- Il legname da opera, ovvero la disponibilità del bene per la costruzione della casa e per la manutenzione della medesima;

- Il pascolatico, che consiste nella possibilità di far pascolare il bestiame prima e dopo la monticazione delle malghe;
- L'erbatico, al fine di procurarsi il l'erba per i bisogni delle bestie e delle stalle, nelle zone vietate al pascolo.

Prendendo inoltre come esempio il regolamento del Comune di Asiago, sono disciplinati:

- il diritto di legnatico (ramaglia, cimaglia, legna morta, legname per la costruzione e riparazione di fabbricati);
- il diritto al pascolatico (alpeggi, territori pascolivi non utilizzati dall'alpeggio);
- diritto di erbatico;

e infine sono evidenziate anche una serie di consuetudini molto antiche, che ad oggi sono veri e propri usi civici:

- il diritto di escursione e ricovero nelle malghe;
- di cacciare;
- di raccogliere erbe, funghi e suffrutici, rane e chioccioline, foglie morte, felci per la ricorrenza annuale dei morti e muschio in occasione del Natale;
- di approvvigionarsi di stangame e pali per recinzioni e di legname per esercitare il piccolo artigianato manifatturiero;
- all'assegnazione di legna di faggio per il riscaldamento della propria abitazione e alle Parrocchie di Sasso e Asiago e al rettorato di S.Rocco, alle malghe che producono il formaggio tipico Asiago.

Se l'uso civico, quindi, è un diritto che spetta ai componenti di una collettività delimitata territorialmente di godere di terreni o beni immobili appartenenti alla collettività medesima (in modo indiviso) ovvero a terzi (privati), differente è il concetto di proprietà collettiva, il quale fa riferimento alla proprietà piena del bene spettante alla comunità in quanto tale. Per proprietà collettiva si intende piena titolarità del bene e trova titolo originario nell'occupazione delle *terre nullius*, mentre l'uso civico consiste in diritti di godimento su proprietà altrui,

dove la titolarità spetta alla comunità e quindi convive con il diritto di proprietà altrui.⁴⁵

Un importante evento giudiziale e meritevole di menzione, allo scopo di comprendere ancora meglio la natura degli usi civici e della proprietà collettiva altopianese, è la Sentenza Terraccina del 5 gennaio 1957 pronunciata dal commissario liquidatore degli usi civici di Venezia, che pone fine, ad una lite giudiziale tra il comune di Rotzo (Facente parte dei Sette Comuni) e quello di Valdastico, nuovo comune istituito nel 1940 che comprendeva le frazioni di Pedescala e San Pietro, facenti parte fino ad allora del comune di Rotzo. A questo punto sorse una lite circa la spartizione del patrimonio silvo-pastorale dell'antico comune di Rotzo. L'autorità giudicante sottolinea che le popolazioni di Rotzo, Pedescala, San Pietro e Valdastico sono fortemente unite per il fatto di aver formato una *Universitas* con dominio collettivo su un patrimonio comune. Le popolazioni dei paesi oggetto della discussione, quindi, formano una *universitas*, sempre rimasta tale nonostante le modificazioni territoriali e confinarie avvenute. Quest'ultime quindi non erano state in grado di scalfire la proprietà collettiva. In conclusione, la Sentenza Terraccina assegnò metà delle terre a Rotzo e l'altra metà congiuntamente alle due frazioni. La gestione delle due metà venne affidata ad un consorzio. Ma se Rotzo entrò nel consorzio con la veste di Comune, le due frazioni del comune di Valdastico entrarono indossando quella di "Amministrazione Separata". Quest'ultima, regolata dalla Legge n. 278 del 17 aprile 1957, prevede l'amministrazione separata da quella del Comune di appartenenza, dei beni civici frazionali. Ad oggi il consorzio esiste ancora ed è formato dai rappresentanti scelti dalle parti.⁴⁶

⁴⁵ Bortoli. G (1999) "Proprietà della gente del posto" in "Rievocazione storica di Foza- Atti del convegno"

⁴⁶ Bortoli. G (2005) "Spirito cooperativo e fratellanza regoliera nei Sette Comuni. Il caso del colonello di Pedescala"

6. La Prima Guerra Mondiale in Altopiano e il Progetto “Grande Guerra”

L'altopiano dei Sette Comuni è, tra le altre cose, tristemente ricordato per la devastazione che subì durante la Prima Guerra Mondiale. Allo scoppio della cosiddetta Grande Guerra, l'Italia si era dichiarata neutrale, anche se formalmente ancora partecipante al Patto della Triplice Alleanza insieme ad Austria e Germania. Tuttavia, nel 1915 l'Italia passò alla Triplice Intesa con la Francia e l'Inghilterra proprio contro l'Austria, per unire a sé Trento e Trieste, ma non solo. Sull'Altopiano era stati costruiti forti bellici come il Verena, Lisser, Corbin e Campolongo. Il 24 maggio 1915 l'Italia apriva le operazioni di guerra in Altopiano con un colpo di cannone sparato dal forte Verena. Dopo poco tempo i forti non furono più utilizzabili, dilagò la paura e la distruzione. L'aereo austriaco che sorvolava continuamente l'Altopiano era denominato Taubel, che nella lingua cimbra voleva dire demone. Durante il freddo inverno del 1915/1916, l'Austria andò ammassando arsenali di armamenti ai confini settentrionali dei Sette Comuni. Nella primavera del 1916 esplose sui nostri monti la spedizione punitiva (*Strafexpedition*) che voleva sfondare nella pianura veneta e prendere alle spalle il fronte italiano orientale. La mattina del 15 maggio 1916 una bomba lanciata da un potente cannone nella Valsugana vicino al lago di Caldonazzo cadde su Asiago facendo le prime vittime nella popolazione. I paesi in poche ore furono abbandonati dalle famiglie con vecchi e bambini nella confusione e nel terrore. Per più di tre anni gli altopianesi andarono profughi per pianure e città, talvolta accusati di essere spie, tra disagi di ogni genere dando vita al fenomeno del profugato. La gente dell'Altopiano dovette abbandonare precipitosamente le proprie case e ogni suo avere per scendere in pianura, incontro a un destino che appariva quanto meno incerto. L'esodo diede già tutta intera la misura del dramma di una guerra che non coinvolgeva solo gli eserciti, ma anche le famiglie, le case, i beni, sconvolgendo le radici stesse di una popolazione, come quella dell'Altopiano dei Sette comuni. Altro drammatico evento accaduto in Altopiano fu sicuramente la battaglia dell'Ortigara nel giugno del 1917. Conflitto reso necessario in seguito alla *Strafexpedition*, la quale aveva permesso agli austriaci l'acquisizione di posizioni più favorevoli e strategiche. Secondo il generale

Cadorna, perciò, era di vitale importanza rioccupare le posizioni perse l'anno prima così da rendere più sicura la linea del fronte. Obiettivo dell'offensiva era il monte Ortigara. I giorni che precedettero l'offensiva non furono di buon auspicio: mancò totalmente l'effetto sorpresa, mentre il tempo pessimo e l'esplosione accidentale di una mina che uccise molti ufficiali della brigata Catania lasciavano poco spazio all'ottimismo. L'attacco fu sferrato il 10 giugno del 1917, ma non ebbe grande successo a causa delle resistenze austriache e la mal organizzazione e informazione dell'esercito italiano. Solo gli alpini, in un primo momento, riuscirono a conquistare la vetta del monte, salvo pochi giorni dopo essere costretti alla ritirata a causa della controffensiva austriaca. La battaglia fu feroce e sanguinosa e si conta ad oggi la perdita di circa venticinquemila italiani e novemila austriaci. Altra importante battaglia fu combattuta nel massiccio delle Melette. Agli inizi di novembre 1917 gli austriaci ritenevano necessario attaccare l'altopiano per dirigersi verso la pianura veneta. L'obiettivo era scendere a Bassano del Grappa puntando verso i monti Montagna Nuova - Bertiaga e quindi Conco. Gli attacchi iniziarono risolutamente e con veemenza l'11 novembre, ma i reparti italiani riuscirono a bloccare ogni tentativo d'attacco che costò agli imperiali enormi sacrifici. Circa diciottomila soldati italiani persero la vita. Nella primavera del 1918 l'armata italiana sull'Altopiano fu rinforzata da truppe inglesi e francesi e con la vittoria sul Monte Grappa e sul Piave, anche l'Altopiano fu definitivamente liberato.

Dopo il ritorno della popolazione, nel 1919, la ricostruzione durò molti anni, e restituendo un "paesaggio" geografico, sociale e culturale completamente diverso dal passato. Un capitolo particolare fu scritto dai recuperanti, che raccogliendo i residui bellici contribuirono prima alla bonifica completa dell'Altopiano, e poi alla ricostruzione della memoria, affidata ora a musei e collezioni.^{47 48 49}

⁴⁷ Bonato. S, Rigoni. P (2013) "Terra e vita dei Sette Comuni" – Istituto di cultura cimbra

⁴⁸ Grande guerra / Rubriche - La Difesa del Popolo.

⁴⁹ I luoghi di Mario Rigoni Stern (2014) – Storia dell'Altopiano

Ed è proprio nell'ambito delle memorie storiche legate alla guerra in Altopiano che si colloca "il progetto di Tutela del Patrimonio storico della Prima Guerra Mondiale" previsto con la legge n.78 del 2001 che coinvolge la Comunità Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni" e altre tre Comunità (oggi Unioni), come previsto dall'Accordo di Programma sottoscritto il 30 giugno 2004, con l'obiettivo della tutela e la valorizzazione anche a fini turistici delle peculiarità di carattere ambientale, storico, culturale e la gestione di un territorio montano unico nel suo genere. Il progetto in sé, coinvolge anche la Provincia e la Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Verona. Finanziato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali con un importo di € 6.300.000,00, il progetto ha attribuito alla Spettabile Reggenza il ruolo di capofila che si doveva occupare del conferimento degli incarichi per la progettazione esecutiva degli interventi e per la direzione dei lavori, nonché degli altri incarichi professionali che si renderanno necessari (coordinamento per la sicurezza, indagini geologiche, valutazione di incidenza ambientale, etc.). Tutto questo ha consentito la concretizzazione di importanti interventi sui siti individuati, dalle Fortezze (Campolongo, Verena, Interrotto, Lisser ...) ai campi di battaglia (Ortigara, Cengio, Pasubio, Novegno, Cesuna ...), restituendo al visitatore un enorme patrimonio di opere e percorsi che rievocano ancora oggi la storia altopianese. Tuttavia, non tutti sono in grado di comprendere effettivamente cos'è stata la Prima Guerra Mondiale, quale sia stato il dolore e la sofferenza, la nostalgia e la perdita. Calpestare certi suoli con poco rispetto della storia passata non fa onore e forse, l'Altopiano, ad oggi, può riscontare un problema di questo tipo, a causa di un turismo sfrenato e di massa e talvolta anche superficiale.⁵⁰

Sicuramente più recente è il progetto "L'Alta Via della Grande Guerra", il quale è stato inaugurato il 23 luglio 2023 sul Forte Interrotto ad Asiago. Si tratta di un progetto che unisce i quattro sacrari militari della provincia di Vicenza (Pasubio, Cimone, Asiago, Grappa) e consiste in una via principale da cui si diramano oltre 200km di sentieri che permettono di raggiungere i vari siti e che rappresentano

⁵⁰ Unione Montana Spettabile Reggenza dei 7 Comuni - Progetto per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico della Prima Guerra Mondiale sugli altipiani vicentini.

un vero e proprio museo all'aperto della Grande Guerra. Gli ideatori e gestori del progetto sono in primis la Provincia di Vicenza e L'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, insieme rappresentanti dei tanti enti e associazioni che hanno contribuito alla sua realizzazione, tra cui la Regione Veneto che l'ha sostenuto, Veneto Agricoltura e la Soprintendenza ai Beni Culturali, Onorcaduti, il Cai, i Comuni vicentini, il quarto Reggimento Alpini Paracadutisti e naturalmente le associazioni combattentistiche e d'arma. I percorsi sono praticabili da famiglie e bambini e l'obiettivo è di sensibilizzare e porre a conoscenza le persone dei drammatici eventi accaduti durante la Guerra. Ovviamente il progetto ha anche un fine di promozione turistica del territorio.⁵¹

7. Dalla Comunità Montana all'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni": Il referendum per il cambio Regione e gli effetti della finanziaria del 2008 e del 2010

Come noto, la legge istitutiva delle Comunità montane risale al 1971 e, in Altopiano, occorrerà attendere il 1973 affinché la Comunità montana rediga il suo primo Statuto. Nello stesso anno, infatti, era intervenuta la legge regionale n.10 del 17 marzo 1973, che aveva provveduto a delimitare le "zone omogenee" ove sarebbero stati istituiti i nuovi enti e tra le diciotto individuate dall'art. 2, proprio la diciottesima fu quella dei "Sette Comuni".

La neo-istituita Comunità Montana venne denominata "Comunità Montana dell'Altopiano dei Sette Comuni" e le finalità che la stessa avrebbe dovuto perseguire vennero individuate dallo Statuto: in particolare, essa doveva formulare ed adottare il "piano generale di sviluppo economico e sociale del territorio della Comunità al fine di concorrere a realizzare una politica di riequilibrio economico e sociale rispetto al restante territorio"; concorrere con altri enti del settore ad attuare programmi volti a "dotare il territorio montano di infrastrutture e servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di vita per gli

⁵¹ AVGG (2023) "Alta via della Grande Guerra"

abitanti della montagna, nonché un adeguato sviluppo economico”; “individuare e incentivare (...) iniziative idonee alla valorizzazione delle risorse attuali e potenziali del territorio della Comunità”; fornire alla popolazione gli “strumenti necessari a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano”; “favorire la preparazione culturale e professionale delle popolazioni” e, infine, “tutelare e valorizzare il patrimonio naturalistico, storico e linguistico della Comunità”.

È nel 1983 che, con forte e nostalgico richiamo storico, la Comunità Montana deliberò di denominarsi “Spettabile Reggenza dei Sette Comuni”. I cambiamenti nel corso degli anni non riguardarono solo il nome, ma vari interventi modificativi interessarono anche lo statuto.

La Comunità Montana alto-pianese, inoltre, fu presa in causa in occasione del Referendum consultivo per il passaggio dalla regione Veneto alla regione Trentino Alto-Adige. I rapporti tra la Regione Veneto e le Comunità Montane non sono sempre stati idilliaci, talvolta ricadendo in tensione e malumore. Per lungo tempo si è posta la questione delle deleghe di funzioni amministrative dalla Regione alle Comunità Montane, che si frapponeva tra le istanze più autonomistiche delle Comunità e le tendenze neo-centraliste della Regione.

Le tensioni che ne sono derivate sono notevoli e hanno portato, addirittura, alcuni Comuni montani a chiedere il distacco dalla Regione di appartenenza ai fini del passaggio a Regioni a Statuto speciale, avviando il complesso procedimento previsto a tal fine dall'art. 132 Cost. La consapevolezza e la possibilità di poter decidere dal basso e l'aspirazione a migliori condizioni economiche e finanziarie erano delle ragioni nobili e rispettabili. Inoltre, la Regione era considerata lontana e addirittura incapace di iniziative e di politiche pubbliche indirizzate alla tutela ed allo sviluppo della montagna e delle sue popolazioni avvertito anche dai Comuni alto-pianesi, che pure si sono attivati al fine di porvi rimedio.

Il primo passo in tal senso è consistito nella promozione di un referendum consultivo. Il 6 e il 7 maggio 2007 alle urne si sono presentati il 63,19% della popolazione e l'esito non ha lasciato dubbi: ben il 94,09% degli alto-pianesi è favorevole al passaggio alla Regione Trentino Alto-Adige. In ogni caso, come

previsto dalla Costituzione, la parola ultima rimane allo Stato e la procedura si è arenata. Senza risposta fu l'istanza presentata dai Sindaci e dal Presidente della Comunità montana, indirizzata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, volta ad ottenere risposte concrete alla volontà espressa. Inoltre, anche Trento e Bolzano risposero negativamente esprimendo un parere negativo, ma non vincolante, all'accettazione di altri Comuni, in quanto ogni cambio confinario doveva passare attraverso la modifica dello Statuto speciale di competenza dello Stato. Nulla di fatto nel concreto, ma a livello mediatico e non solo rimane il più di un dubbio sulla gestione dell'accaduto da parte dello Stato.

Certo è che la Comunità Montana altopianese, così come tutte del resto, dovette adeguarsi alla manovra finanziaria del 2008. Innanzitutto, va ricordato che la Regione Veneto ha lasciato trascorrere i termini previsti dalla legge n. 244 del 2007 per l'emanazione della legge di riordino delle Comunità Montane, anche in virtù del ricorso con relativa sentenza della Corte costituzionale n. 237/2009. La conseguenza principale fu che la Giunta regionale dovette prendere atto della produzione degli effetti previsti dal comma 20 dell'art. 2, ovvero, in primo luogo, la cessazione dall'appartenenza alle Comunità Montane venete dei Comuni di Belluno, Bassano del Grappa, Feltre, Schio, Valdagno e Vittorio Veneto (in quanto aventi più di 20.000 abitanti) e, in secondo luogo, la soppressione delle Comunità Montane che non rispettano i requisiti previsti dalla normativa. La Comunità Montana altopianese non è rientrata tra quelle destinate alla soppressione, in quanto rispettava i requisiti previsti dall'art. 2.

Quanto alla Finanziaria per il 2010, i suoi effetti sarebbero stati devastanti se non fosse intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 326 del 2010: infatti, l'art. 2 della legge finanziaria in questione prevedeva che lo Stato cessasse di concorrere al finanziamento delle Comunità Montane previsto dal d.lgs. n. 504 del 1992. Fortunatamente, come riportato nella prima parte, la pronuncia della Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della norma in questione, evitando il pericolo del taglio totale dei finanziamenti. Gli effetti della pronuncia della Corte furono sicuramente positivi, ma per l'effettivo

riordino delle Comunità Montane bisognerà aspettare la legge regionale n. 40 del 2012.

La Comunità Montana altopianese si trasformerà effettivamente nell'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni" il 30 luglio 2014.

8. Lo statuto e gli organi dell'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni"

Lo statuto della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni fu approvato con deliberazione del consiglio n. 5 del 30 luglio 2014. Verranno trattati solo alcuni articoli dello statuto, con riguardo in particolare alla composizione degli organi. Il titolo I rubricato "Principi e Norme Fondamentali" fornisce un approccio generale sull'Unione Montana. Innanzitutto, si ribadisce che L'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni" è un ente locale ai sensi dell'art. 2, primo comma, dell'art. 32 del D.lg. n. 267/2000 ed è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 1). L'ambito territoriale dell'Unione Montana è ovviamente il territorio dell'Altopiano e comprende i comuni di Asiago, Lusiana-Conco, Gallio, Enego, Roana, Rotzo e Foza (art. 2). Nel 2014, Lusiana e Conco si presentavano come due comuni separati. In seguito al referendum avvenuto il 16 dicembre 2018, con l'approvazione della fusione, i due comuni sono ad oggi uniti.⁵² La Sede Legale della Reggenza si trova ad Asiago, dove si svolgono le adunanze degli organi elettivi collegiali. Tuttavia, in considerazione di necessità logistiche, organizzative e tecniche, lo statuto offre la possibilità della costituzione di uffici separati nell'ambito del territorio altopianese (art. 3). A questo punto è utile comprendere effettivamente quali siano gli scopi e le funzioni dell'Unione Montana in questione: dall'art. 4 si evince che gli scopi sono molteplici. Ovviamente la Spettabile ha il fine di svolgere l'esercizio associato di funzioni e servizi per i Comuni compresi nell'ambito territoriale e ne promuove e attua l'integrazione dell'azione amministrativa, da realizzarsi mediante la progressiva unificazione delle funzioni e servizi comunali. Inoltre, collabora con i Comuni aderenti per migliorare le

⁵² Asiago.it (2018) "Referendum fusione Lusiana-Conco: vince il Sì."

condizioni di vita dei cittadini e per fornire loro livelli adeguati di servizi. Sostiene e tutela l'associazionismo quale manifestazione di impegno civile, politico e culturale. In relazione alla partecipazione popolare, essa ne promuove il contributo al generale processo di sviluppo socio-economico della montagna, favorendone condizioni di sviluppo demografico, crescita culturale, professionale ed economica. Razionalizza e contiene la spesa tutelando e valorizzando le specifiche risorse territoriali, nonché le identità culturali, linguistiche, storiche delle popolazioni residenti. Infine, promuove la tutela dell'ambiente, uno sviluppo economico sostenibile e la salvaguardia e il razionale assetto del territorio montano. A questo punto le funzioni svolte sono di immediata comprensione: di notevole importanza è sicuramente la gestione delle competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione a quanto disposto dall'articolo 44 comma 2 della Costituzione e dalle leggi in favore dei territori montani, compresi gli interventi speciali per la montagna finalizzati ad ovviare gli svantaggi naturali e permanenti presenti nei territori montani, in modo da assicurare la permanenza e pari opportunità alle popolazioni residenti sotto il profilo ambientale, civico, economico e sociale. Inoltre, possono essere svolte ulteriori funzioni attribuite alle Unioni Montane in generale da Regione, Provincia e dai Comuni. Per concludere, l'art. 5 afferma che le funzioni in questione affidate dai Comuni all'Unione Montana avviene sulla base di atti deliberativi comunali di affidamento. Ogni funzione amministrativa, propria o delegata, può essere svolta anche mediante la partecipazione ad altri enti, associazioni, società di capitali a partecipazione pubblica e, in generale, ad ogni altra figura ammessa dalla normativa vigente, di servizi pubblici locali. Attualmente l'Unione Montana partecipa direttamente a tre società: Etra Spa, che gestisce il servizio idrico e dei rifiuti, Montagna Vicentina Scarl, cioè il gruppo di azione locale GAL, formato da rappresentanti degli interessi socio-economico locali che si riuniscono in un partenariato con lo scopo di elaborare e attuare strategie di sviluppo locale per favorire la crescita economica e sociale di un territorio. Infine, L'Unione Montana partecipa all'Alto Vicentino Ambiente srl, responsabile dei servizi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti.

Il titolo II, rubricato “Organizzazione di Governo”, determina la composizione, competenze e disciplina dei vari organi della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni. Essenzialmente gli organi sono tre: Consiglio, Presidente e Giunta.

Il Consiglio: Il Consiglio dell'unione montana esercita funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo e non può delegare nessuna funzione ad altri organi dell'Unione Montana. Esso è composto dai Sindaci dei Comuni membri dell'Unione e da due Consiglieri comunali per ciascun Comune eletti dai rispettivi Consigli, uno dei quali in rappresentanza delle opposizioni. In detto organo il Sindaco è sostituito dal Vicesindaco nei casi di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso, nonché nei casi di assenza, di impedimento temporaneo e di sospensione dall'esercizio della funzione. Nel caso di nuove elezioni amministrative, per qualsiasi ragione avvenute, i Comuni provvedono ad eleggere i nuovi rappresentanti entro quarantacinque giorni dalla data delle elezioni. Mentre, nel caso di scioglimento di un Consiglio comunale, il Comune è rappresentato dal Commissario che sostituisce il Sindaco e gli altri due rappresentanti in seno al Consiglio dell'Unione Montana e in tal caso al Commissario vanno computati tre voti. Il Consiglio dell'Unione Montana, nella prima seduta, procede alla verifica di eventuali cause di ineleggibilità o incompatibilità, trattate in precedenza.

Il presidente del Consiglio e il Vicepresidente sono eletti dal Consiglio alla prima seduta, a maggioranza semplice e per appello nominale.

Il consiglio è convocato dal Presidente del Consiglio su richiesta del medesimo, su richiesta di un quinto dei Consiglieri, su richiesta deliberata della Giunta e infine su richiesta deliberata da uno o più Consigli comunali. Presidente del Consiglio stabilisce gli oggetti da trattare nelle sedute, salvo i casi in cui la convocazione avvenga in via straordinaria su richiesta di un quinto dei Consiglieri in carica, su richiesta deliberata dalla Giunta o su richiesta deliberata da uno o più Consigli comunali. In questi ultimi casi sono i soggetti che hanno chiesto la convocazione a determinare gli argomenti. La convocazione del Consiglio contenente luogo, giorno e ora della riunione, insieme all'elenco degli argomenti da trattare, deve essere spedita almeno cinque giorni prima della data di adunanza a ciascun componente, nonché a tutti i Comuni aderenti all'Unione

Montana. In caso d'urgenza, la convocazione può avvenire con una comunicazione spedita con un anticipo di almeno 48 ore. Le sedute sono pubbliche, salvi i casi previsti dalla legge e il consiglio si considera validamente costituito con la presenza della maggioranza dei consiglieri. Il Consiglio delibera con scrutinio palese e con maggioranza semplice tranne i casi stabiliti dalla legge o dallo statuto.

Tra i diritti e i doveri dei componenti del Consiglio, viene garantito il diritto di presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni e proposte di deliberazione in merito all'attività dell'Unione Montana. I componenti del Consiglio hanno inoltre diritto di ottenere dagli uffici dell'Unione tutte le notizie e le informazioni utili per l'esercizio del proprio mandato, avendo la possibilità di visionare gli atti e i documenti, anche preparatori. Per concludere, i Consiglieri possono svolgere incarichi specifici su diretta attribuzione del Presidente con proprio provvedimento.

La sostituzione dei singoli membri del Consiglio può verificarsi nei seguenti casi:

- Dimissioni;
- Decadenza per mancato intervento alle sedute del Consiglio;
- Revoca;
- Nullità dell'elezione, perdita della qualità di Consigliere comunale o dell'unione, altre cause di incompatibilità o decadenza previste dalla legge;
- Morte o altre cause previste dalla legge.

Costituisce causa di decadenza dal mandato di Consigliere dell'Unione Montana la mancata partecipazione a tre sedute consecutive dei lavori del Consiglio senza adeguata giustificazione.

L'art. 14 dello statuto, prevede la possibilità per il Consiglio di istituire Commissioni permanenti o temporanee, le quali hanno la facoltà di svolgere attività d'iniziativa, consultiva e referente su atti e provvedimenti di competenza del Consiglio stesso.

Presidente dell'Unione montana: Il Presidente dell'Unione Montana è eletto dal Consiglio per appello nominale e a maggioranza assoluta dei componenti ed è

l'organo responsabile dell'amministrazione dell'Unione Montana e la rappresenta assicurandone unità e coerenza nell'azione politico-amministrativa. Qualora con la votazione non si ottenga la maggioranza assoluta, il consiglio viene riconvocato entro quindici giorni per l'elezione. Se anche in occasione della seconda seduta non si raggiunge l'obiettivo della maggioranza assoluta, il Presidente è eletto nella successiva seduta del Consiglio, da tenersi entro quindici giorni, a maggioranza semplice. Il Presidente, inoltre, svolge le seguenti funzioni:

- Rappresenta legalmente l'Unione Montana;
- Nomina massimo tre assessori per la composizione della Giunta su proposta dei sindaci di ciascun ambito territoriale. Tra gli assessori, inoltre, nomina il Vicepresidente dell'Unione
- Sovrintende al funzionamento degli uffici;
- Nomina e revoca i dirigenti ed i responsabili di posizione organizzativa;
- Verifica la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite;
- Propone gli argomenti da trattare nelle sedute del Consiglio fatto salvo quanto previsto dallo statuto e trattato in precedenza;
- Convoca e presiede la Giunta, fissando l'ordine del giorno salvo quanto previsto dallo statuto;
- Ha la facoltà di promuovere indagini e verifiche amministrative sull'intera attività dell'unione montana;
- Impartisce ai componenti della Giunta le direttive politiche e amministrative relative all'indirizzo generale coordinandone e stimolandone l'attività.

Il Presidente dura in carica fino alla nomina del nuovo presidente.

Per quanto riguarda la cessazione, la decadenza della maggioranza dei componenti del Consiglio comporta anche la decadenza del Presidente. Quest'ultimo, in aggiunta, può essere sfiduciato dal Consiglio con mozione espressa per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La mozione deve essere motivata, sottoscritta da almeno due quinti dei componenti il Consiglio, escluso il Presidente, e messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione al Segretario dell'Ente. Il Presidente interviene nella seduta, partecipa alla discussione e alla votazione. Negli altri casi di cessazione anticipata dalla carica di Presidente (morte, dimissioni, sopravvenute cause di incompatibilità o impedimento permanente), le relative funzioni sono esercitate, sino alla nuova elezione, dal Vicepresidente o, in mancanza di questi, dall'Assessore più anziano di età. Il Vicepresidente, inoltre, sostituisce il Presidente nell'esercizio di tutte le funzioni in caso di sua assenza o impedimento temporaneo.

Il Presidente può dimettersi volontariamente, presentando personalmente le dimissioni al Segretario. In ogni caso le dimissioni sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

La Giunta: La Giunta è formata dal Presidente dell'Unione Montana e dagli assessori da lui nominati scelti tra i membri del Consiglio nel rispetto dei seguenti ambiti territoriali con esclusione dell'ambito di appartenenza del Presidente stesso e su proposta vincolante dei sindaci di ciascun ambito. Gli ambiti territoriali individuati a tal fine sono essenzialmente quattro: l'ambito territoriale del comune di Asiago, quello dei comuni di Eneo, Foza e Gallio, quello relativo ai comuni di Roana e Rotzo e, infine, l'ambito territoriale del comune di Lusiana Conco. Gli Assessori collaborano con il Presidente per il governo dell'Unione e nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio.

Per quanto riguarda la revoca degli Assessori, essa avviene da parte del Presidente sentiti i Sindaci dell'ambito territoriale di competenza, mentre le dimissioni volontarie dei singoli Assessori devono essere presentate per iscritto al Presidente, il quale ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva.

La Giunta può adottare in via d'urgenza le deliberazioni di competenza del Consiglio limitatamente alle sole variazioni di bilancio che devono essere sottoposte a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

La Giunta si riunisce su convocazione del presidente ogni qualvolta si renda necessario oppure su richiesta di uno dei componenti. La Giunta è presieduta dal Presidente e in sua assenza dal Vicepresidente, ed è validamente riunita quando sia presente la maggioranza dei suoi componenti e delibera a maggioranza dei componenti presenti alla riunione con votazioni sempre a scrutinio palese, salvo diversa disposizione di legge o di regolamento.

La giunta dura in carica fino alla nomina della nuova Giunta.

L'art. 18 dello statuto prevede la partecipazione popolare all'amministrazione dell'ente al fine di assicurarne il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza. Il contributo popolare si esprime attraverso l'incentivazione delle forme associative e del volontariato e il diritto dei singoli cittadini ad intervenire nel procedimento amministrativo. Inoltre, i cittadini possono muovere al Presidente dell'Unione istanze, petizioni e proposte su materie relative all'attività dell'Ente.

Quanto ai finanziamenti, l'Unione Montana si sovvenziona grazie a tutti i trasferimenti regionali e statali e, inoltre, ad essa competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi svolti. Le spese, non sorrette da tali finanziamenti, sono ripartite tra i comuni aderenti secondo criteri di proporzionalità in relazione ai servizi e alle funzioni delegati dai comuni e svolte per conto dei comuni stessi.

Per concludere, sono ovviamente possibili anche le modificazioni statutarie. Esse sono adottate dal Consiglio dell'Unione Montana con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.^{53 54 55}

⁵³ Unione Montana Spettabile Reggenza dei 7 Comuni (2014) - Statuto Unione Montana

⁵⁴ GAL Montagna Vicentina - Gruppo di Azione Locale.

⁵⁵ Alto Vicentino Ambiente.it

9. La gestione delle malghe: esempio di un servizio offerto dall'Unione Montana e il progetto "La Via delle Malghe"

Le malghe sono gestite secondo il Disciplinare Tecnico Economico per la gestione dei pascoli montani, così come previsto dalla Legge Forestale Regionale n. 52 del 1978. Il disciplinare tecnico è un documento che contiene le prescrizioni tecniche, le condizioni e le modalità di espletamento del servizio e, nel caso in esame, è stato redatto dall'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni". Come previsto inoltre, dalla legge regionale n. 4 del 2023, le Unioni Montane possono disciplinare la consegna e riconsegna delle malghe anche attraverso le convenzioni o accordi con comuni, enti gestori o altre unioni montane oppure accordi con l'autorità forestale regionale competente. Nel caso dell'Unione Montana in questione, le amministrazioni comunali, delegate alla gestione del patrimonio collettivo, ogni sei-dieci anni promuovono le gare per la concessione in uso temporaneo delle malghe.

L'art. 2 del Disciplinare Tecnico, stabilisce il calcolo per la determinazione del canone annuo, il quale è stabilito dall'Ente proprietario tenuto conto delle caratteristiche del pascolo, del periodo di monticazione (di norma da giugno a settembre), dello stato dei fabbricati, della presenza di servizi, della comodità di accesso alla malga stessa e, più in generale, del beneficio che l'esercizio dell'alpeggio può comportare in termini di conservazione e tutela ambientale. Inoltre, il canone di concessione viene computato in base al carico stabilito, espresso in U.B.A. (Unità Bovino Adulto) per litri di latte offerti dal concessionario.

L'art. 3 del Disciplinare Tecnico stabilisce la determinazione del carico. Il carico di bestiame da attribuire ad ogni malga è sicuramente la scelta più importante per una corretta gestione dell'alpeggio e ad ogni malga corrisponde un carico ben determinato, derivante oltre che dalle caratteristiche del pascolo e dell'area stessa, anche dall'esperienza di tanti anni di monticazione. Il mantenimento dei pascoli si regge infatti sull'equilibrio tra quantità di erba prodotta e intensità del pascolamento, cioè la quantità di erba utilizzata direttamente dall'animale. Il carico viene stabilito per ogni singola malga dal Servizio Forestale competente per territorio, in considerazione delle effettive superfici del pascolo e della durata

della stagione monticatoria. Il carico viene determinato in U.B.A. e riferito alle diverse specie animali di possibile utilizzo nell'attività pascoliva come dalla seguente tabella:

1 vacca da latte	1.00 UBA
1 bovino sopra i 2 anni	1.00 UBA
1 bovino da 6 mesi a 2 anni	0.60 UBA
1 capra	0.15 UBA
1 equino sopra 1 anno	1.00 UBA
1 equino fino a 1 anno	0.60 UBA
1 pecora	0.15 UBA

In sostanza, in base agli ettari di pascolo a disposizione, devono sussistere un determinato numero di animali.

Il carico può subire variazioni annuali provvisorie a causa di diversi fattori, tra cui per esempio la riduzione della superficie del pascolo dovuta alla presenza di legname derivante da attività boschive, oltre ai danni al manto erboso causati dalla presenza di cinghiali. La presenza di alcune specie di animali selvatici ha infatti complicato negli ultimi anni la gestione delle malghe, in particolare i cinghiali e predatori come il lupo e l'orso. I cinghiali si riversano nei territori delle malghe devastando il terreno alla ricerca di cibo. Da qui nasce la necessità di ripristino del terreno del pascolo al fine di renderlo nuovamente utilizzabile e sfruttabile. L'orso si presenta sporadicamente, mentre il lupo sta divenendo un problema serio e sempre attuale, creando dei danni economici non indifferenti per il malghese. La necessità di un intervento a livello sovracomunale, con regione e ministero, sarebbe importante per affrontare il tema. Il monitoraggio del fenomeno e la prevenzione sono indispensabili per evitare ogni anno di ricadere in perdite e danni che potrebbero essere evitati.

La durata della concessione non può essere di norma inferiore a 6 anni salvo disdetta del Concessionario da presentarsi entro il 31 ottobre di ogni anno.

Oltre che alla determinazione del canone annuo, del carico e della durata della concessione, il Disciplinare tecnico determina ulteriori prerogative:

- le limitazioni alle categorie animali monticate: bovini maschi ammessi per un massimo del 5% sul carico nominale stabilito; equini per un massimo del 10% sul carico nominale stabilito;
- alcuni criteri di utilizzazione tra cui la fornitura di mangimi, il taglio delle erbe infestanti, divieto di stazionamento delle mandrie dove il pascolo è danneggiato ...
- obbligo di interventi di conservazione e manutenzione con riferimento allo stato dei beni al momento della consegna;
- la corretta gestione degli animali domestici (suini, cani);
- l'attribuzione delle responsabilità civili.

Meritevole di approfondimento, in tema di malghe e strade silvo-pastorali, è il progetto lanciato dall'Unione Montana "Spettabile reggenza dei Sette Comuni", al fine di promuovere la salvaguardia e la valorizzazione degli ambiti territoriali, economici, sociali e culturali della montagna. "La Via delle Malghe" è un vero e proprio progetto di marketing territoriale nato per valorizzare le malghe dell'Altopiano dei Sette Comuni attraverso itinerari percorribili a piedi e in bici, con l'obiettivo di far conoscere l'immenso patrimonio che questi territori sanno offrire. L'iniziativa, sostenuta dal PSR (programma di sviluppo rurale) 2014-2020 della Regione del Veneto tramite un bando del GAL Montagna Vicentina del valore di 140.000 € prevede una serie di attività di informazione, promozione e animazione volte ad incentivare la frequentazione delle malghe e, di conseguenza, a generare delle ricadute economiche positive per tutta l'area di progetto. Le 78 malghe di competenza di Enti Pubblici (Comuni o Consorzi) dell'Altopiano dei Sette Comuni sono state censite, fotografate, riprese e collegate agli itinerari, facilitandone così la fruizione e mettendone in luce le caratteristiche. I malghesi si sono messi in moto, per abbellire e per rendere

utilizzabili le malghe anche di notte per il turista che intenda intraprendere questo viaggio alla scoperta dell'Altopiano.^{56 57}

10. La Snai nell'Altopiano dei Sette Comuni: obiettivi, risultati attesi e principali interventi

Come già visto in precedenza, la Strategia Nazionale per le Aree Interne rappresenta una politica di promozione e sviluppo locale introdotta con la programmazione dei Fondi Strutturali e di investimento Europei (SIE) del ciclo di programmazione 2014-2020. Le Aree Interne rappresentano delle zone svantaggiate del Paese e rappresentano più del 60% della superficie nazionale e poco meno di un quarto della popolazione residente (23%). Sono considerate delle aree svantaggiate a causa del loro collocamento geografico, della loro marginalizzazione a seguito del calo della popolazione, della riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio e infine a causa della scarsità di servizi offerti alla collettività.

L'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni", grazie anche all'abilità diplomatica e contrattuale de suoi attori locali, è riuscita ad ottenere lo status di Area Interna nel 2014.

In generale, gli obiettivi che si vogliono raggiungere con la SNAI sono i seguenti:

- Aumento del benessere delle popolazioni locali
- Aumento della domanda di lavoro
- Aumento dello sfruttamento del capitale territoriale
- Rafforzamento dei fattori di sviluppo locali

Il raggiungimento di tali obiettivi è reso possibile grazie, essenzialmente, a due linee di azione: in primo luogo, il miglioramento dei servizi essenziali (mobilità,

⁵⁶ Unione Montana Spettabile Reggenza dei 7 Comuni – Malghe e viabilità silvo-pastorale

⁵⁷ La Via delle Malghe | Altopiano dei Sette Comuni.

sanità, istruzione), finanziati da risorse aggiuntive previste dalle Leggi di Stabilità e da altri finanziamenti pubblici o privati. In secondo luogo, la promozione di progetti di sviluppo locali, finanziati dai fondi comunitari disponibili (POR FESR, POR FSE, PSR FEASR), diretti alla promozione delle risorse naturali, culturali, agroalimentari del territorio, fino allo sviluppo energetico green e sostenibile.

Con la delibera del Consiglio dell'Unione Montana n. 10 del 2018 e con DGR (Deliberazione Giunta Regionale) n. 49 del 2018, è stata approvata la strategia d'Area dell'Area Interna Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio paesaggistico, culturale, storico ed economico dell'Altopiano. Infine, nel 2019, la Regione Veneto, la Reggenza e le Amministrazioni Nazionali competenti hanno sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro, sulla base del precedente schema approvato nel 2018, il quale descrive le competenze dei soggetti coinvolti nell'attuazione del programma.

L'Area Interna Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni è intervenuta con specifiche azioni e provvedimenti in ambito di:

- **Sviluppo locale**, con l'obiettivo del rendimento globale delle malghe e del riposizionamento competitivo delle imprese, anche a livello turistico; un esempio in tal senso può essere l'intervento diretto all'accoglienza ricettiva in malga, con l'obiettivo di una diversificazione delle attività. Negli ultimi anni si è assistito ad un incremento della domanda turistica che riguarda le malghe e la loro fruibilità. La strategia per le Aree Interne si era posta l'obiettivo di migliorare l'offerta di ricettività delle malghe dell'Altopiano, sia in termini di possibilità di pernottamento, che di offerta di vitto. Inoltre, al fine di aumentare l'appetibilità delle malghe, l'obiettivo era di prevedere dei punti di ristoro per gli escursionisti, offrendo anche la possibilità a questi ultimi di assaporare e acquistare prodotti tipici. Ad oggi, la strategia sembra aver raggiunto i propri scopi e il progetto "La Via delle Malghe" ne è una conferma.
- **Istruzione**, al fine della creazione di una formazione che adotti approcci didattici innovativi e che permetta ai giovani di crescere in contesti

formativi caratterizzati dalla sicurezza e dalla fruibilità degli ambienti scolastici, aprendo la possibilità agli studenti di sfruttare anche occasioni di esperienze di PCTO all'estero. L'intervento ha lo scopo principale di offrire ai giovani l'opportunità di inserirsi nel mondo del lavoro, svolgendo esperienze pratiche presso le aziende. Applicare nel contesto lavorativo le conoscenze acquisite, favorire lo sviluppo di competenze trasversali e di cittadinanza europea e infine promuovere l'apprendimento di una lingua straniera rientrano in quelle che sono le priorità dell'intervento.

- **Sanità**, con l'aumento dei servizi e dell'offerta sanitaria ai cittadini; in questo caso, un esempio può essere il provvedimento attuato per il potenziamento di servizio di trasporto per l'assistenza sanitaria. In considerazione della posizione geografica di alcuni Comuni dell'Altopiano, situati a notevole distanza dal principale ospedale di Asiago, il servizio di trasporto sociale attivo sui Sette Comuni ha messo a disposizione di questi ultimi determinati e specifici servizi, quali la possibilità di accompagnamento presso ospedali e luoghi di cura per visite specialistiche, il trasporto settimanale presso laboratori di analisi ad Asiago e l'accompagnamento presso pubblici servizi di natura burocratica. Al fine di raggiungere questi obiettivi, sono stati acquistati diversi automezzi di tipo assistenziale.
- **Mobilità**, con lo scopo di creare una rete di trasporto altopianese sostenibile e aumentare l'offerta del trasporto assistenziale; nell'ottica di un miglioramento del trasporto in Altopiano, la Strategia si era posta l'obiettivo di realizzare un piano di riorganizzazione della mobilità. Lo scopo era, da un lato, quello di aumentare il sistema di offerta di trasporti esistente e, dall'altro, quello di renderlo più sostenibile. Lo strumento di programmazione idoneo a fornire i risultati attesi e gli obiettivi indicati è il PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile). La redazione del PUMS è strategica e pienamente in linea con gli obiettivi della Commissione Europea, la quale si pone come focus il miglioramento della qualità di vita, della sicurezza stradale e della salute pubblica. Con la recente deliberazione n. 27 del 2023, la Giunta dell'Unione Montana ha adottato

tale piano e ad oggi risulta difficile trarre delle conclusioni sull'effettiva efficienza della misura.

Ovviamente gli interventi presi in esame sono solamente alcuni di quelli effettivamente attuati dall'Unione Montana nell'ambito della SNAI. Per concludere è utile ricordare che la SNAI, in seguito alla pandemia Covid-19, può godere dei finanziamenti derivanti dal PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza) con 830 milioni di euro, volti in particolare ai servizi sanitari di prossimità e al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità.

58

11. Il PNRR e la montagna

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il programma con cui il governo italiano intende gestire i fondi derivanti dal Next Generation UE. Per fronteggiare i disagi, in particolare economici, causati dalla pandemia Covid -19, l'Unione Europea ha messo a disposizione dei vari Stati Europei e quindi dell'Italia, un'enorme quantità di finanziamenti per un ammontare di oltre 800 miliardi di euro inseriti nel bilancio europeo 2021-2027. L'Italia è il principale beneficiario dei fondi con un ammontare garantito per il PNRR di 191,5 miliardi di euro, di cui la maggior parte sono prestiti (122,6 miliardi di euro), mentre il restante (68,9 miliardi di euro) sono sovvenzioni a fondo perduto. Inoltre, i fondi europei non terminano qui: l'Italia, infatti, ha avuto la possibilità di usufruire di ulteriori finanziamenti da inserire nel programma REACT EU (13 miliardi di euro) e di altri 30,6 miliardi di euro derivanti dalla programmazione nazionale aggiuntiva, confluiti in un apposito fondo complementare. Il PNRR, che prevede la possibilità di essere modificato in ogni fase della sua attuazione rispettando specifici vincoli disposti dalla Commissione Europea, si compone essenzialmente di 6 missioni da raggiungere:

⁵⁸ Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni -Strategia Nazionale aree Interne

- 1) La prima Missione si pone l'obiettivo di promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e investire in due settori chiave per l'Italia, turismo e cultura.
- 2) La seconda Missione, denominata Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, si occupa dei grandi temi dell'agricoltura sostenibile, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento, al fine di migliorare la sostenibilità del sistema economico verso una società a impatto ambientale pari a zero.
- 3) La terza Missione mira ad investimenti finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, e migliorare la competitività complessiva del Paese, in particolare al Sud.
- 4) La quarta Missione, Istruzione e Ricerca, prevede progetti che intendono rafforzare il sistema educativo lungo tutto il percorso di istruzione, sostenere la ricerca e favorire la sua integrazione con il sistema produttivo.
- 5) La quinta Missione prevede interventi che vadano a eliminare ogni forma di uguaglianza, tristemente aumentate a causa della pandemia, e che mirino a creare una società più inclusiva creando, tra le altre misure, un potenziamento dell'offerta di formazione e lavoro
- 6) La sesta ed ultima Missione si pone lo scopo di potenziamento della capacità di prevenzione e cura del sistema sanitario nazionale a beneficio di tutti i cittadini, garantendo un accesso equo alle cure e promuovere l'utilizzo di tecnologie innovative nella medicina.

Come è evidente, il PNRR affronta varie tematiche e agisce in più settori e territori, come quello della montagna. Il Piano è stata anche un'occasione per mettere in pratica il decentramento e, infatti, molti provvedimenti nell'ambito del progetto, sono stati affidati alle Regioni. La Regione Veneto, il 18 agosto 2023,

data dell'ultimo monitoraggio delle opere effettuato dalla Regione, si trova a gestire 9.891,54 milioni di euro.

Le risorse PNRR assegnate al territorio veneto

dati al 18 agosto 2023

Totale risorse finanziarie:
€ 9.891.540.569,71

DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE PA	208.039.752,60	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	3.846.227.511,84
INNOVAZIONE IMPRESE	298.880.373,05	ISTRUZIONE	1.029.691.590,32
TURISMO E CULTURA	444.406.188,14	RICERCA E INNOVAZIONE	554.487.868,84
AGRICOLTURA ED ECONOMIA CIRCOLARE	309.581.817,95	POLITICHE PER IL LAVORO	92.895.472,00
ENERGIA	183.499.143,60	INFRASTRUTTURE E POLITICHE SOCIALI	698.809.363,39
EFFICIENZA ENERGETICA EDIFICI	126.694.551,09	SALUTE	1.231.774.936,59
TERRITORIO E AMBIENTE	866.552.000,30		

Il valore delle risorse finanziarie tiene conto anche dell'importo previsto per l'alta velocità. Il valore imputato è frutto di una stima derivante dalla lettura combinata del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 e degli accordi tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed RFI (Contratto di Programma 2022 – 2026. Parte investimenti)

Figura 2 Le risorse finanziarie in Veneto: monitoraggio e investimento – RegioneVeneto.it

Come si può osservare, la voce più consistente è relativa ad infrastrutture e trasporti, e seguono salute e istruzione.

Entrando nello specifico della provincia di Vicenza e nello specifico territorio dell'Unione Montana, molti interventi sono stati realizzati al fine di far fronte alle missioni prestabilite. Prendendo in esame, per esempio, il comune di Asiago, sono stati realizzati circa 27 progetti.

Il Piano, come detto in precedenza, agisce in maniera considerevole a sostegno del territorio della montagna, aumentando i fondi a disposizione della SNAI e

favorendo la creazione delle Green Communities, cioè comunità locali coordinate e associate tra loro che vogliono realizzare insieme piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Le Montagne sono aree per eccellenza della “transizione ecologica”, che unisce comunità, imprese e terzo settore al fine creare una coesione e rafforzamento reciproco. Ma non solo, il PNRR ha previsto un massiccio intervento nei territori montani per quanto riguarda la digitalizzazione; la banda larga deve essere accessibile a chiunque così da eliminare anche in questo campo, ogni forma di disuguaglianza. Inoltre, il Piano vede indispensabile agire su trasporti e infrastrutture, fondamentali per unire i territori, assieme ad una specifica manutenzione e cura della viabilità locale, prevenendo il dissesto idrogeologico. Per ultimo, ma non meno importante, l'intervento sulla scuola, per renderla più sicura, efficiente e competitiva dando la possibilità ai paesi di trattenere i giovani, e i provvedimenti alla sanità che deve essere caratterizzata da ben più servizi.

Concludo affermando che non è sempre facile la gestione di tali quantità di denaro, specialmente per i comuni più piccoli. In virtù di questo, a livello governativo si potrebbe essere più consapevoli di tali difficoltà e agire seguendo i tempi, con prontezza e limitando i ritardi, evitando che gli enti beneficiari di tali finanziamenti si trovino nella condizione di dover anticipare risorse economiche rischiando l'indebitamento. ^{59 60 61 62 63}

⁵⁹ UNCEM Piemonte (2021) “PNRR, territori montagne comuni” - Dossier

⁶⁰ Vipiu (2023) “Pnrr Veneto, 9,5 Mld di euro. Le risorse: 3,7 Mld per le Infrastrutture”

⁶¹ Openpolis (2023) “Cos'è il Pnrr, piano nazionale ripresa e resilienza”

⁶² Ministero dell'università e della ricerca “PNRR”

⁶³ Governo italiano Presidenza del Consiglio dei ministri “Le missioni e le componenti del PNRR”

CONCLUSIONI

Il presente studio si è posto l'obiettivo di affrontare in generale il tema della montagna ponendo il lettore nella condizione di comprenderne le difficoltà e gli svantaggi. Nello specifico, è stata trattata l'evoluzione giuridica della Comunità Montana cominciando con l'analisi della legge istitutiva della stessa (Legge n. 1102 del 1971). Dalla ricerca, si è potuto conoscere i diversi approcci che il legislatore ha rivolto nel tempo a questa tipologia di ente territoriale; da un metodo principalmente assistenzialistico e caratterizzato da contributi a pioggia, ad un altro, che concepisce la montagna come risorsa e non come svantaggio e che prevede l'adozione di specifiche politiche di promozione e sviluppo territoriale.

Il destino delle Comunità Montane è stato più volte legato a decisioni statali di contenimento della spesa pubblica. La Legge Finanziaria del 2008 aveva imposto un riordino delle Comunità che doveva risolversi, nell'ottica del legislatore, in una soppressione delle stesse. Anche la Finanziaria del 2010 aveva l'obiettivo di agire in maniera stringente nei confronti delle Comunità Montane, prevedendo la cessazione del loro finanziamento da parte dello Stato.

Sarà indispensabile l'intervento della Corte costituzionale per salvaguardare gli interessi delle Comunità Montane. Con la sentenza n. 237 del 2009, viene ritenuto legittimo il riordino delle Comunità, ma non giustificato l'effetto automatico di soppressione in caso di mancato intervento regionale. Inoltre, con la sentenza n. 326 del 2010, la Corte ha ritenuto incostituzionale la Finanziaria del 2010 nella parte in cui essa prevedeva la cancellazione del finanziamento statale alle Comunità Montane, non assicurando idonea copertura finanziaria agli investimenti sostenuti in virtù della garanzia derivante dal finanziamento statale.

Ad oggi le Comunità Montane sono divenute Unioni di Comuni Montani, che si manifestano come enti sovracomunali obbligatori entro certi parametri, e che presentano lo scopo principale di promozione e valorizzazione del territorio contrastando le inefficienze e le dispersioni di spesa avvenute nel passato.

La seconda parte della ricerca pone l'attenzione sull'Unione Montana "Spettabile Reggenza dei Sette Comuni", approcciandola dal punto di vista storico fino ai giorni nostri. L'obbiettivo della ricerca, in questo caso, era di far comprendere al lettore il territorio altopianese nella sua interezza e come esso viene valorizzato da politiche che, in molti casi, fanno leva proprio sull'assetto storico e culturale dei Sette Comuni. In conclusione, vengono affrontati temi e politiche attuali, dalla SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) fino al più recente PNRR (Piano di Ripresa e Resilienza), con lo scopo di conoscere le risposte e gli interventi in merito da parte della Spettabile Reggenza.

BIBLIOGRAFIA

ASIAGO.IT (2018) “Referendum fusione Lusiana-Conco: vince il Sì”

AVGG (2023) “Sentieri e natura sulle tracce della storia”

BASILE. G, MILANO. G, SANGIULIANO. I. (2023) “Testo Unico Enti Locali (TUEL) con commento essenziale articolo per articolo”. Edizioni Giuridiche Simone

BASSANI. M, ITALIA. V, BARDUSCO. A. (1990) “Le autonomie locali: (Legge 8 giugno 1990, n. 142)”. Milano: Giuffrè

BOCCIA. F (2003) “Le Comunità Montane nel nuovo ordinamento degli enti locali”. Federalismi.it

BONATO. S, RIGONI. P (2013) “Terra e vita dei Sette Comuni” – Istituto di cultura cimbra

BORTOLI. G (2005) “Consiglio insediamento della Comunità Montana”

BORTOLI. G (1999) “Le origini del diritto nell’economia silvo-pastorale dei Sette Comuni” in “L’allevamento ovi-caprino nel Veneto” PASTORE. E, FABBRIS. L (a cura di)

BORTOLI. G (1999) “Proprietà della gente del posto” in “Rievocazione storica di Foza – Atti del convegno”

BORTOLI. G (2005) “Spirito cooperativo e fratellanza regoliera nei Sette Comuni. Il caso del colonnello di Pedescala”

BROGLIO. A (2000) “La proprietà collettiva nei Sette Comuni” – Istituto di cultura cimbra

CACCIAVILLANI. I (1984) “I privilegi della Reggenza dei Sette Comuni”. Signum edizioni

CAMERA DEI DEPUTATI (2018) “La strategia nazionale per le aree interne (SNAI): Politiche di coesione”

DE MARTIN. GC, COSTATO. L (1995) “La nuova legge per le zone montane: commentario alla Legge 31 gennaio 1994, n. 97”. Milano: Giuffrè

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA “Strategia nazionale per le Aree interne”

FANFANI. T (1988) “Dalla distribuzione alla crescita: provvedimenti per l'economia montana nel secondo dopoguerra”. Proposteericerche.univpm.it

FORMEZ PA (2022) “La strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali”

GAZZETTA UFFICIALE – Legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali”

GENTILINI. A (2021) “Comunità Montane o Unioni di Comuni montani?”. Federalismi.it

GIUPPONI. F.T (2006) “Le Comunità Montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità. Corte costituzionale – note a sentenza

GOVERNO ITALIANO – Presidenza del Consiglio dei ministri “Le missioni e le componenti del PNRR”

I LUOGHI DI MARIO RIGONI STERN (2014) “Storia dell’Altopiano”

IL BO LIVE UNIPD (2023) “Il PNRR in Veneto: ecco la lista di tutti i progetti”

ISTAT (2023) “Codici statistici delle unità amministrative territoriali”

MARCAZZAN. S (2004) “La riforma del titolo V della costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni ne rapporti con lo Stato e con l’Unione Europea.

MARCHETTI GLORIA (2020) “A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre). Federalismi.it

MINISTERO DELL’INTERNO (2010) “I bilanci delle province, Comuni e Comunità Montane”

MORBIOLI. P, TOMMASI. R (2008) “Il riordino territoriale e istituzionale delle Comunità Montane”. Regione Emilia-Romagna

OPENPOLIS (2023) “Cos’è il PNRR, piano nazionale di ripresa e resilienza”

PANDSLEGAL.IT “Sintesi della Legge 394 del 1991 sulle aree protette”

PIAZZA S. “Cenni minimi ricostruttivi sul (mancato) riordino delle Comunità Montane nel Veneto, in Osservatorio sulle fonti

ROSI. J (2009) “La riforma delle Comunità Montane”. Federalismi.it

SARTORI. AD (1982) “Storia della Federazione dei Sette Comuni”

SENATO (2022) “Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane” – Dossier

UNCEM PIEMONTE (2021) “PNRR, territori montagne comuni” – Dossier

UNIONE MONTANA “SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI” Malghe e viabilità silvo-pastorali”

UNIONE MONTANA “SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI”
“Progetto per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico della Prima Guerra Mondiale sugli altipiani vicentini”

UNIONE MONTANA “SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI” (2014)
“Statuto Unione Montana”

UNIONE MONTANA “SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI”
“Strategia Nazionale per le aree interne”

VANDELLI. L, TUBERTINI. C (2021) “Il sistema delle autonomie locali” 8. Ed.
TUBERTINI. C (a cura di). Bologna: il Mulino

VENETOGRANDEGUERRA.IT (2019) “La Grande Rogazione”

VIPIU (2023) “PNRR Veneto, 9,5 Mld di euro. Le risorse: 3,7 Mld per le infrastrutture”

SITOGRAFIA

ALTOVICENTINOAMBIENTE.IT “Home”

GALMONTAGNAVICENTINA.COM “Home”

LADIFESADELPOPOLO.IT “Grande Guerra – Rubriche”

LAVIADELLEMALGHE.IT – Altopiano dei Sette Comuni