

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Scienze del governo e politiche pubbliche



LA MONTAGNA: TUTELA,
VALORIZZAZIONE E “COMPROMISSIONE”?
IL CASO CORTINA – OLIMPIADI 2026

Relatore: Prof. MAURIZIO MALO

Laureanda: SILVIA PASQUALINI
matricola N. 1238854

A.A. 2021/2022

INDICE	1
CAPITOLO I	3
1.1 Introduzione giuridica alla montagna.....	3
1.2 La montagna nel panorama internazionale.....	6
1.3 La montagna nella legislazione comunitaria.....	15
1.3.1 L'Unione Europea: l'area montana come area svantaggiata.....	15
1.3.2 Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'iniziativa LEADER e i Gruppi di Azione Locale.....	20
1.4 La montagna nell'ordinamento nazionale.....	38
1.4.1 La legislazione nazionale nel corso del Novecento e l'evoluzione apportata dall'art. 44 Cost.....	38
1.4.2 L'art. 44 Cost. e il rapporto con l'Unione Europea e le Regioni...	55
1.4.3 Enti locali e Comunità montane: evoluzioni normative e soppressioni.....	58
1.5 La montagna negli statuti regionali.....	76
1.5.1 Il tema della montagna a confronto: statuti ordinari e statuti speciali	76
1.5.2 Lo statuto della Regione Veneto e gli interventi a favore delle zone montane.....	88
CAPITOLO II	93
2.1 L'Unione nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani e le Unioni Montane nella Regione Veneto: l'Unione Montana della Valle del Boite.....	93
2.2 Regole Cadorine e Ampezzane.....	97
2.3 La tutela paesaggistica e delle aree protette: l'organizzazione dell'Ente-parco e la rete Natura 2000.....	109
2.4 L'UNESCO e le Dolomiti come Patrimonio Mondiale: il Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo.....	122
CAPITOLO III	138
3.1 Fragilità delle aree montane e il contesto della Provincia di Belluno.....	138

3.2	Cortina d'Ampezzo e le Olimpiadi invernali 2026: un modello di sviluppo a lungo termine?	148
	CONCLUSIONI	162
	ELEMENTI DELLA RICERCA	167
4.1	FONTI	167
	4.1.1 Ordinamento internazionale.....	167
	4.1.2 Ordinamento dell'Unione Europea.....	167
	4.1.3 Ordinamento statale italiano.....	168
	4.1.4 Legislazione ordinaria.....	168
	4.1.5 Ordinamento regionale italiano.....	170
4.2	STUDI	172
	4.2.1 Manuali.....	172
	4.2.2 Voci da enciclopedia.....	173
	4.2.3 Bibliografia.....	173
	4.2.4 Sitografia.....	175
	4.2.5 Motori di ricerca.....	179

CAPITOLO I

Sommario: 1.1 Introduzione giuridica alla montagna – 1.2 La montagna nel panorama internazionale – 1.3 La montagna nella legislazione comunitaria – 1.4 La montagna nell'ordinamento nazionale – 1.5 La montagna negli statuti regionali

1.1 Introduzione giuridica alla montagna

I problemi relativi alle aree montane hanno origine già nella metà dell'Ottocento del secolo scorso: l'abbandono delle aree montane e il conseguente abbandono delle terre per mancanza di redditività hanno portato a questo fenomeno di esodo, caratterizzato prima da un'emigrazione stagionale e successivamente alle due guerre del novecento da un'emigrazione definitiva. L'abbandono e lo spopolamento hanno segnato le zone montane assumendo dimensioni sempre più gravi con danni irreversibili e con pesanti ricadute negative su tutta l'economia e la vita montana. Conseguenza dello spopolamento inoltre ha causato una dispersione della proprietà rurale e forestale: spesso infatti gli appezzamenti di terreno appartenenti allo stesso proprietario mancano di continuità, poiché divisi da altri e appartenenti poi a proprietari differenti. Questa parcellizzazione immobiliare ha causato inconvenienti che hanno causato difficoltà nella gestione e nella coltivazione dei fondi con conseguenti spese maggiori per il mantenimento, diseconomie di gestione, organizzazione difficile del lavoro e liti tra proprietari e confinanti con effetto finale l'abbandono delle terre. L'attenzione naturalistica, ambientale, paesaggistica ed ecologica delle aree montane hanno fatto ingresso nel panorama normativo italiano solamente in tempi recenti grazie ad una crescente sensibilizzazione.

Nonostante la complessità di rintracciare una definizione di montagna o zona montana antecedente al 1948 e dunque all'entrata in vigore della Costituzione, nell'ordinamento precedente alla Repubblica una legislazione sulla montagna o per la montagna è sempre esistita. Tuttavia non si trattava di norme che si occupassero in senso sostanziale di territori montani, o che fossero legislazioni concepite appositamente per la montagna, per la sua promozione e sviluppo, ma si trattava di norme che trovavano applicazione su determinati aspetti relativi alle zone montane. Il procedimento di attribuzione di importanza giuridica alla montagna nel nostro ordinamento ha seguito tre fasi tra di esse distinte. La prima fase ha inizio a partire

dall'unificazione delle leggi amministrative nel 1865 fino ad arrivare all'entrata in vigore della legge 25 luglio 1952, n. 991. Durante questa prima fase non viene espresso un concetto unitario di montagna, bensì tale concetto viene fatto coincidere con i boschi e con i terreni soggetti a un vincolo forestale, sia esso a fini idrogeologici o per finalità protettive o igieniche. Questi territori sono oggetto di determinati interventi pubblici, disciplinati poi da leggi di settore che riguardavano la disciplina limitativa del diritto di proprietà (vincolo), e la realizzazione di opere pubbliche a difesa del suolo, ed infine opere di bonifica. La seconda fase si apre con l'emanazione della legge 991/1952, grazie alla quale nasce un concetto unitario di montagna coincidente con i terreni classificati come montani, utilizzando criteri uniformi e meccanici. Tramite questa legge nasce la "montagna legale" e si dà attuazione all'art. 44, comma 2, Cost., creando interventi di natura non più finalizzati esclusivamente alla tutela dei territori, ma anche a finalità di crescita economica e produttiva. La terza fase ha inizio con l'entrata in vigore della legge n. 1102/1971: con essa si procede all'individuazione di zone territoriali aventi caratteristiche omogenee, così da permettere una maggiore articolazione ed efficacia dell'intervento pubblico. Con la creazione di enti pubblici come le Comunità montane, si tenta di superare la settorialità e la centralizzazione degli interventi per cercare di ottenere una "ricomposizione dell'intervento pubblico nei territori montani".

Tra gli anni '70 e gli anni '90 si susseguono molti cambiamenti all'interno dell'ordinamento nazionale, in particolar modo riguardo all'intervento della normativa dell'Unione Europea e in seguito all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. In seguito all'istituzione delle Regioni, il diffondersi delle loro funzioni e la relativa riforma porterà, nella seconda metà degli anni '90 il culmine dell'attribuzione di competenze, grazie alle quali si riuscirà a trasformare gli interventi sulle zone montane e la definizione stessa di montagna. Le Regioni hanno attuato svariati interventi riguardo la produzione normativa riconducibile alla montagna. Per quanto riguarda invece le scelte strategiche definite dall'Unione Europea hanno avuto un'influenza notevole sulla gestione e sull'implementazione di contributi sul tema delle aree montane e sui temi riguardanti le politiche di sviluppo locale. L'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

(TFUE) contiene infatti una disposizione relativa alla montagna, ed in seguito all'emanazione del Regolamento UE 1290/2005 viene istituito il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), dedicato allo sviluppo rurale e che andò a definire gli obiettivi di recupero dei territori montani. Anche a livello internazionale la montagna viene considerata come un territorio da tutelare e proteggere, ed infatti sono stati stipulati vari trattati e convenzioni al riguardo, come ad esempio la Commissione internazionale per la protezione delle Alpi (CIPRA) nel 1952, per promuovere l'incontro tra persone e organizzazioni che si impegnano a favore dello sviluppo sostenibile nelle Alpi, e la Convenzione europea sulle Alpi, un trattato internazionale stipulato nel 1991 e sottoscritto dagli otto paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera), nonché dalla Comunità economica europea. L'anno seguente nel 1992 a Rio De Janeiro, si tiene il Summit della Terra: la montagna viene riconosciuta come ecosistema di importanza globale. Tale punto verrà ribadito nuovamente nella Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile nel 2012. Infine, la salvaguardia degli spazi montani rientra tra i temi dell'Agenda 2030.

1.2 La montagna nel panorama internazionale

In seguito al secondo conflitto mondiale, emerge chiara la situazione che i paesi alpini, si devono confrontare con problemi e difficoltà simili tra loro. In questo contesto, nasce nel 1952 la Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi (CIPRA). La CIPRA è un'organizzazione non governativa, autonoma e senza scopo di lucro con sede internazionale in Liechtenstein, rappresentanze in sette stati alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia e Svizzera) e centinaia di organizzazioni e istituzioni che aderiscono a questa importante rete alpina. La CIPRA fu fondata il 5 maggio 1952 a Rottach-Egern, in Germania. L'origine di tale istituzione risale a Bruxelles nel 1950, all'interno dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN), un'organizzazione non governativa (ONG) internazionale fondata nel 1948 a Fontainebleau in Francia, ma con sede in Svizzera. Il primo presidente della IUCN fu Charles Jean Bernard, che divenne in seguito eletto primo presidente della CIPRA nel 1952. La motivazione legata a tale processo furono i progetti idroelettrici previsti all'interno del Parco Nazionale del Gran Paradiso. Il direttore del Parco Nazionale del Gran Paradiso dell'epoca, Renzo Videsott, porta all'Assemblea generale della IUCN di Bruxelles nel 1950 le problematiche di protezione della natura e della fauna, all'interno del Parco nazionale e nell'area di frontiera italo-svizzera, causati dai progetti per le centrali idroelettriche. Videsott propone una collaborazione transfrontaliera e si accende così un nuovo dibattito al centro dell'Assemblea plenaria di Den Haag nel 1951. Durante questa occasione, emerge che in periodi di grande crescita economica, tutti i paesi alpini devono confrontarsi con problemi simili, tuttavia all'interno della IUCN non si perviene ad una rapida soluzione. Due associazioni tedesche, la Lega per la protezione della natura della Baviera e la Schutzgemeinschaft Deutsches Wild (Comunità per la protezione della fauna selvatica tedesca), di propria iniziativa inviano un invito ai paesi interessati ed il 5 maggio 1952 a Rottach-Egern sul lago di Tegern si perviene alla costituzione di un comitato per l'istituzione di una Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi. A tale incontro sono presenti i delegati di Austria, Francia, Germania, Italia e Svizzera. La Jugoslavia non invia rappresentanti ma annuncia tramite una dichiarazione scritta il proprio interesse alla collaborazione. I punti programmatici raggiunti furono la

conservazione degli spazi vitali della fauna e della flora alpina, così come la riduzione dell'impatto del turismo sul paesaggio, sulle piante e gli animali. In seguito al 1952, la CIPRA e la IUCN instaurarono da subito una stretta collaborazione, in quanto la CIPRA aderì alla IUCN e ne divenne membro, rimanendo tuttavia un'associazione indipendente e dotandosi di un proprio regolamento. La CIPRA iniziò la propria attività convocando convegni annuali. Negli anni Cinquanta e Sessanta, si mantiene tale cadenza per le riunioni, con alcune eccezioni. Per ogni tema trattato si redigono delle risoluzioni e vengono così raggiunti i primi risultati, come ad esempio viene evitata la costruzione di una centrale idroelettrica in Val di Genova e vengono conservate le cascate di Krimml. In questo primo periodo la dirigenza della CIPRA è costituita da un gruppo di studiosi di scienze naturali, i quali lavorano non solo all'interno della CIPRA, ma anche nella IUCN, e i contatti tra questi vengono praticati tra i diversi livelli grazie a degli scambi di lettere. A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta la CIPRA entra in crisi e l'allora presidente Emilie Dottrens, richiede al Consiglio d'Europa il riconoscimento della CIPRA come organizzazione non governativa. Nel 1968 Dottrens si dimette e il suo successore Willy A. Plattner propone di riorganizzare la CIPRA, inserendo nuovi esperti delle Alpi e creare delle sotto commissioni nei diversi paesi, non trovando però consenso alla sua idea. Nel 1970 la CIPRA perde l'occasione di partecipare all'Anno europeo per la protezione dell'ambiente e non viene nemmeno organizzato il Convegno annuale del 1973. Nell'autunno del 1974, durante una conferenza della IUCN a Trento riguardante il futuro delle Alpi, si decide di porre la CIPRA a capo di un'ampia base di associazioni sostenitrici con una presidenza composta da più vertici. Viene così adoperato un salvataggio della CIPRA e nel 1977 in occasione del 25° anniversario della Commissione, a Bovec in Slovenia viene approvato un programma di 12 punti per la protezione delle Alpi. Alla fine degli anni Settanta la CIPRA si avvicina ad una più ampia cerchia di attori: associazioni private, rappresentanti della pubblica amministrazione e della ricerca scientifica. A livello nazionale inizia la costituzione dei comitati proposti da Plattner, i convegni annuali e i seminari riguardano temi attuali ed i risultati vengono pubblicati tramite atti. Nel 1984 viene pubblicato il primo numero di "CIPRA Info", una rivista trimestrale di informazione, andando ad intensificare

così l'attività di pubbliche relazioni e i contatti con i paesi coinvolti. A partire dalla fine degli anni Ottanta iniziano i lavori per la costituzione della Convenzione delle Alpi. La motivazione al centro del lavoro della CIPRA, è la protezione delle Alpi, in quanto riserva di risorse vitali quali acqua, foreste e biodiversità. L'obiettivo è creare una vita nelle Alpi che sia attrattiva e sostenibile soprattutto per le generazioni future, mantenendo un ambiente naturale equilibrato. Si vuole andare a creare quindi un modello sostenibile a lungo termine da un punto di vista ecologico, sociale ed economico.

Grazie ad un'iniziativa della CIPRA, nel 1991 viene stipulata la Convenzione delle Alpi, un trattato vincolante firmato dagli Stati alpini nel 1991, il quale è un'importante piattaforma per la cooperazione internazionale. L'elaborazione di una Convenzione delle Alpi era già stata individuata come uno degli obiettivi principali della CIPRA, al momento della sua costituzione nel 1952. Il 17 maggio 1988 viene approvata all'unanimità del Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria, una risoluzione per l'elaborazione di una "Convenzione sulla protezione della regione alpina". Si tratta di una convenzione internazionale alla cui creazione la CIPRA ha dato un contributo essenziale. La CIPRA inoltre gode dello status di osservatore ufficiale, partecipa alle sedute del Comitato Permanente e alle Conferenze delle Alpi, oltre ad essere impegnata in vari Gruppi di lavoro. Tale Convenzione venne sottoscritta il 7 settembre 1991 a Salisburgo dagli Stati alpini¹ e fu il primo trattato internazionale sottoscritto da 8 paesi dell'arco alpino (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera) e dalla Comunità europea. La Slovenia firmò la convenzione nel 1993 mentre Monaco divenne parte contraente nel 1994, sulla base di un protocollo aggiuntivo separato. La Convenzione entrò in vigore nel 1995 e gli ulteriori impegni specifici furono definiti in otto protocolli tematici: pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, agricoltura di montagna, protezione della natura e tutela del paesaggio, foreste montane, turismo, energia, difesa del suolo e trasporti. I protocolli contengono specifiche misure di attuazione dei principi previsti dalla

¹ Gli Stati aderenti furono Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e Unione Europea. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 14 ottobre 1999 ed è entrata in vigore il 27 marzo 2000

Convenzione quadro e le iniziative concrete da intraprendere per la protezione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi. Le normative degli Stati aderenti sono tenute a rispettare gli obblighi sottoscritti nella Convenzione. Questa Convenzione andò a percepire l'importanza delle aree montane, riconoscendo l'unità territoriale e geografica alpina e la necessità di garantire delle politiche di sviluppo e tutela comuni. L'obiettivo è di valorizzare il patrimonio comune delle Alpi e preservarlo per le future generazioni grazie alla cooperazione transnazionale con i Paesi alpini, le varie amministrazioni territoriali, le autorità locali, il coinvolgimento della comunità scientifica, del settore privato e la società civile. È uno strumento per la sostenibilità unico e giuridicamente vincolante, con l'obiettivo di salvaguardare gli ecosistemi alpini, le identità culturali regionali, il patrimonio e le tradizioni delle Alpi. I Paesi alpini si sono impegnati ad adottare misure specifiche in 12 ambiti tematici (popolazione e cultura, pianificazione territoriale, qualità dell'aria, difesa del suolo, acqua, protezione della natura e del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo, trasporti, energia e rifiuti) seguiti da protocolli attuativi. Le parti contraenti nel corso degli anni hanno guadagnato esperienza, collaborando con numerose organizzazioni, divenendo fonte di idee e conoscenze. La Convenzione è uno strumento che consente ai firmatari di affrontare nello stesso momento questioni urgenti e trasversali, come ad esempio con riguardo alla questione del cambiamento climatico: nell'aprile 2019 i Ministri dei Paesi alpini hanno approvato il Sistema alpino di obiettivi per il clima 2050, che genera una risposta alpina alla necessità mondiale di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in aggiunta agli obiettivi nazionali e internazionali, utilizzando approcci cooperativi basati su governance multilivello e sul coinvolgimento di tutte le parti interessate.

Oltreoceano, nel 1992 si svolge la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, meglio conosciuta come Summit della terra o Eco92, che si tenne a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. A questa Conferenza parteciparono 172 rappresentanze governative e 2.400 rappresentanti di organizzazioni non governative, 17.000 persone inoltre parteciparono al forum parallelo delle ONG. Al termine della Conferenza vennero adottati cinque documenti fondamentali che costituiranno da quel momento in poi le linee-guida per l'azione degli Stati membri:

la Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC), la Convenzione sulla diversità biologica, l'Agenda 21, la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo ed infine i Principi sulle Foreste. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC) è un trattato internazionale che si pone l'obiettivo di promuovere politiche per affrontare a livello globale i problemi derivanti dai cambiamenti climatici. Il sistema climatico è descritto infatti come un bene pubblico globale e la sua stabilità è compromessa a causa delle emissioni di diossido di carbonio ed altri gas ad effetto serra. Per questo motivo è necessario lavorare nell'ottica di una collaborazione universale. La Convenzione è entrata in vigore il 21 marzo 1994 e l'Italia ha ratificato la Convenzione il 4 giugno 1996. La Convenzione sulla diversità biologica si pose invece tre obiettivi principali: conservazione della diversità biologica, uso sostenibile dei componenti della diversità biologica, giusta ed equa suddivisione dei benefici provenienti dall'uso delle risorse genetiche. Tale Convenzione entra in vigore il 29 dicembre 1993. L'Agenda 21 invece contiene proposte d'azione specifiche nelle aree del sociale e dell'economia, con il fine di combattere la povertà, cambiare le logiche di produzione e di consumo per la conservazione e la gestione delle risorse naturali che sono la base della vita, proteggere l'atmosfera, gli oceani e la biodiversità, prevenire la deforestazione ed infine promuovere un'agricoltura sostenibile. La Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo andò a definire i diritti e le responsabilità degli Stati rispetto agli obiettivi di Rio. La Dichiarazione si compone di 27 principi alcuni dei quali contengono concetti fondamentali: l'essere umano si trova al centro delle azioni per la promozione dello sviluppo sostenibile, l'incertezza della scienza non deve prevenire la politica dal prendere misure che impediscano il degrado ambientale in presenza della minaccia di danni irreversibili, gli Stati hanno diritto di sovranità sui propri territori e libero accesso alle proprie risorse, ma non hanno il diritto di causare danno all'ambiente, gli Stati devono sradicare la povertà, e ridurre le disparità negli standard di vita a livello mondiale è indispensabile per la promozione dello sviluppo sostenibile, la piena partecipazione delle donne è essenziale al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, infine, i Paesi sviluppati hanno particolari responsabilità nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile per il peso imposto dalle loro società

sull'ambiente globale e per le conoscenze tecnologiche e le risorse finanziarie di cui dispongono. La colonna portante è data dal concetto di sviluppo sostenibile che deve fondarsi non tanto sulle imprese ma sull'essere umano. Per quanto riguarda il documento relativo ai Principi sulle foreste, viene riconosciuta per la prima volta l'importanza del ruolo svolto dalle foreste nei confronti dell'ambiente, dell'economia mondiale e del benessere dei popoli. La montagna viene quindi riconosciuta come ecosistema di importanza globale, un punto che verrà ripreso nel 2012 nella Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile.

La Convenzione delle Alpi è stata anche precursore nell'attuazione dell'Agenda 2030. È il primo esempio transnazionale di attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs). La Convenzione delle Alpi tramite le sue attività, i suoi protocolli e dichiarazioni intervengono e contribuiscono direttamente al raggiungimento degli SDGs, sui quali molte conoscenze specifiche delle Alpi sono state portate avanti negli ultimi decenni. L'Agenda 2030 ha origine a partire dagli anni Sessanta e Settanta, quando vi è una maggiore attenzione riguardo ai costi della crescita economica. Il diritto ambientale nasce come risposta a tale problematica, in quanto deve costituirsi un diritto ad hoc per trattare le tematiche del delicato rapporto tra sistema sociale, economico e ambientale. Nel 1978 viene scritto il rapporto Brutland² sulla sostenibilità, fu il primo rapporto che introdusse il concetto di sviluppo sostenibile: “è sostenibile lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri”. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione creato per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi di 193 Paesi membri dell'ONU. L'Agenda 2030 si compone di 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, ovvero i SDGs, in un programma d'azione che si articola in 169 “target” o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile è avvenuto con l'inizio del 2016, e guiderà gli Stati al raggiungimento degli obiettivi prefissati entro il 2030. Gli Obiettivo per lo Sviluppo sono il seguito dei risultati ottenuti dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millenium Development Goals) che li hanno preceduti.

² Brutland dal nome di una signora norvegese che presiedeva e che pubblicò il rapporto.

Essi rappresentano obiettivi comuni che si fondano su questioni essenziali per lo sviluppo. Gli obiettivi sono comuni perché riguardano tutti i Paesi e i loro cittadini.

L'Agenda 2030 si compone appunto di 17 obiettivi, i quali sono:

1. Sconfiggere la povertà;
2. Sconfiggere la fame;
3. Salute e benessere;
4. Istruzione di qualità;
5. Parità di genere;
6. Acqua pulita e servizi igienico-sanitari;
7. Energia pulita e accessibile;
8. Lavoro dignitoso e crescita economica;
9. Imprese innovazione e infrastrutture;
10. Ridurre le disuguaglianze;
11. Città e comunità sostenibili;
12. Consumo e produzione responsabili;
13. Lotta contro il cambiamento climatico;
14. La vita sott'acqua;
15. La vita sulla terra;
16. Pace, giustizia e istituzioni solide;
17. Partnership per gli obiettivi.

La salvaguardia degli ambienti montani si ritrova all'interno dell'obiettivo 15, il quale riguarda la protezione, il ripristino e il favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre. Le foreste coprono infatti il 30% della superficie terrestre e sono essenziali per il contrasto al cambiamento climatico, per la protezione della biodiversità e delle dimore delle popolazioni indigene. Ogni anno vanno perduti tredici milioni di ettari di foreste ed il deterioramento dei terreni ha portato alla desertificazione di 3,6 miliardi di ettari. La deforestazione e la desertificazione sono causate dall'attività dell'uomo e dal cambiamento climatico e costituiscono una difficoltà non trascurabile in termini di sviluppo sostenibile. Per quanto riguarda le foreste, approssimativamente 1,6 miliardi di persone dipendono dalle foreste per il proprio sostentamento, e costituiscono l'habitat di oltre l'80 per cento di tutte le specie terrestri di animali, piante ed insetti. I traguardi dell'obiettivo 15 sono:

- 15.1 Entro il 2020, garantire la conservazione, il ripristino e l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi di acqua dolce terrestri e dell'entroterra nonché dei loro servizi, in modo particolare delle foreste, delle paludi, delle montagne e delle zone aride, in linea con gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali
- 15.2 Entro il 2020, promuovere una gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare ovunque, in modo significativo, la riforestazione e il rimboschimento
- 15.3 Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare le terre degradate, comprese quelle colpite da desertificazione, siccità e inondazioni, e battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo
- 15.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi, incluse le loro biodiversità, al fine di migliorarne la capacità di produrre benefici essenziali per uno sviluppo sostenibile
- 15.5 Intraprendere azioni efficaci ed immediate per ridurre il degrado degli ambienti naturali, arrestare la distruzione della biodiversità e, entro il 2020, proteggere le specie a rischio di estinzione
- 15.6 Promuovere una distribuzione equa e giusta dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e promuovere un equo accesso a tali risorse, come concordato a livello internazionale
- 15.7 Agire per porre fine al bracconaggio e al traffico delle specie protette di flora e fauna e combattere il commercio illegale di specie selvatiche
- 15.8 Entro il 2020, introdurre misure per prevenire l'introduzione di specie diverse ed invasive nonché ridurre in maniera sostanziale il loro impatto sugli ecosistemi terrestri e acquatici e controllare o debellare le specie prioritarie
- 15.9 Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà

- 15.a Mobilitare e incrementare in maniera significativa le risorse economiche da ogni fonte per preservare e usare in maniera sostenibile la biodiversità e gli ecosistemi
- 15.b Mobilitare risorse significative da ogni fonte e a tutti i livelli per finanziare la gestione sostenibile delle foreste e fornire incentivi adeguati ai paesi in via di sviluppo perché possano migliorare tale gestione e per la conservazione e la riforestazione
- 15.c Rafforzare il sostegno globale per combattere il bracconaggio e il traffico illegale delle specie protette, anche incrementando la capacità delle comunità locali ad utilizzare mezzi di sussistenza sostenibili

1.3 La montagna nella legislazione comunitaria

1.3.1 L'Unione Europea: l'area montana come area svantaggiata

La normativa comunitaria europea ha portato un importante contributo sul tema delle aree montane. L'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) contiene una disposizione relativa alla montagna, articolato in tre paragrafi: “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.”. Le finalità di tale articolo riguardano la totalità del territorio dell'Unione e il complesso delle istituzioni, inoltre l'obiettivo vuole andare a ridurre il divario tra i diversi livelli di sviluppo delle varie regioni, tra le quali viene citata anche la montagna. In riguardo a quest'ultima, nell'articolo sono citate le zone rurali, ovvero zone interessate da transizione industriale e regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici. Il problema riguardante le regioni settentrionali è legato alla bassa densità demografica collegato alla difficoltà di lavorare e produrre. Il clima e le condizioni territoriali difficili sono legate alle regioni insulari³ e di montagna. Le regioni transfrontaliere invece sono zone caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali, dovuti anche alla loro zona di confine. Sia l'art. 174 TFUE che l'art. 44 Cost. hanno simili finalità, tuttavia nella disposizione italiana non si citano altre zone se non quelle montane, mentre l'art. 174 TFUE collega le zone montane alla sottocategoria di zone svantaggiate. L'art. 32 par. 2 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

³ Con regioni insulari si intendono le piccole o piccolissime isole, non le isole maggiori, come ad esempio Stati interamente insulari.

porta la definizione secondo la quale: “le zone montane sono caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole aumento dei costi di produzione, dovuti:

- a) All’esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell’altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
- b) In zone a più bassa altitudine, all’esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l’impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno attenuati, ma la loro combinazione comporta vincoli equivalenti.

Le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone limitrofe sono considerate zone montane”.

Il legislatore comunitario opera una delimitazione delle zone montane che è molto dettagliata e va a comprendere anche zone non montane, ma che vengono paragonate a queste ultime a causa di un vincolo climatico, ovvero il riferimento al 62° parallelo. La definizione va ad indicare dei canoni grazie ai quali fornire una guida valida per tutta l’Unione comunitaria. Il riguardo all’ambito della montagna da parte del legislatore comunitario è sempre nell’ambito della Politica Agricola Comune (PAC) e non riguarda la montagna in quanto tale, ma in quanto terreno agricolo meno o diversamente produttivo e dunque meritevole di tutela. La Corte costituzionale con la sentenza n. 354/1992 ha ritenuto che la normativa UE “ha finalità specifiche, proprie garanzie procedurali, tipiche previsioni di aiuto all’agricoltura in zone, le cui caratteristiche essa stessa definisce e che non sono necessariamente coincidenti con i territori montani”. Anche se i territori definiti come montani nella legislazione italiana coincidessero con le zone in cui interviene l’aiuto all’agricoltura comunitario, la sovrapposizione sarà solo parziale, in quanto l’ambito di intervento resta in ogni caso differente. I problemi socio-economici legati alle aree montane sono stati percepiti e affrontati anche a livello europeo.

La Direttiva 28 aprile 1975 n. 268/75 e successive legate alla politica agricola comune PAC tentarono di uniformare le normative europee per “promuovere

l'attività agricola necessaria per il mantenimento di un livello minimo di popolazione o per la conservazione dell'ambiente naturale" nelle zone svantaggiate, tra le quali rientravano appunto le zone montane⁴. La Direttiva dispose una serie di provvedimenti compensativi necessari al mantenimento dell'agricoltura montana necessaria alla conservazione di un minimo della popolazione e per la salvaguardia dell'ambiente naturale. Questi interventi comprendevano concessioni di indennità compensative per l'ampliamento e le maggiorazioni delle facilitazioni economiche ed aiuti per la realizzazione di infrastrutture. L'impianto normativo aveva un indirizzo di carattere sussidiario e di sostegno finanziario che aveva trovato diffusione, nonostante gli scarsi risultati, nel panorama legislativo italiano. La legislazione italiana in seguito alle nuove definizioni legali sopra citate, iniziò la ricerca di una nuova definizione normativa di "zone montane" che andasse a recepire i criteri europei: "considerando che il governo della Repubblica italiana ha comunicato alla Commissione conformemente all'art. 2 paragrafo 1, della direttiva 75/268/CEE, quarantacinque zone che possono figurare nell'elenco comunitario delle zone svantaggiate, nonché le informazioni relative alle caratteristiche di queste zone; considerando che è stata fissata come indice delle condizioni climatiche molto difficili, di cui all'art. 3, paragrafo 3, primo trattino, della direttiva 75/268/CEE, un'altitudine media minima per ogni Comune di 700 metri nel centro nord e di 800 metri nell'Italia meridionale; considerando che i forti pendii di cui all'art. 3, paragrafo 3, secondo trattino, della direttiva 75/268/CEE sono definiti come superiori al 20%; considerando che, quando sussistono contemporaneamente i due fattori di cui ai precedenti considerando, è stata presa in considerazione un'altitudine minima di 600 metri nel centro nord e di 700 metri nell'Italia meridionale e, contemporaneamente, un pendio superiore del 15%; considerando

⁴ Relazione speciali n. 4/2003 sullo sviluppo rurale. Art. 3 comma 3: "le zone di montagna sono composte da Comuni o parti di Comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori – a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, - ovvero ad altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato, - ovvero ad altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibili la meccanizzazione o richiedono impegno di materiale speciale assai oneroso, - ovvero quando lo svantaggio derivante da ciascuno di questi fattori presi separatamente è meno accentuato, a causa della combinazione dei due fattori, purché la loro combinazione comporti uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazione considerate nei primi due trattini". Sulle difficoltà di tali criteri individuativi si è espressa la Corte dei Conti europea.

che la comunicazione del governo italiano fa presente che un numero assai limitato di Comuni o parti di Comuni, situati ai limiti della zona di montagna comunicata, non corrispondono pienamente alle condizioni richieste, ma soddisfano tuttavia quelle dell'art. 3 paragrafo 4, della direttiva 75/268/CEE; che essendo la loro economia strettamente legata a quella dei comuni limitrofi, essi possono tuttavia essere classificate in zone di montagna". La definizione di aree svantaggiate montane tuttavia, comporterà svariate difficoltà organizzative.

Il Regolamento n. 1257 del 1999 sullo sviluppo rurale, andò a definire gli obiettivi di recupero dei territori montani. Il 24° obiettivo ribadisce che "il sostegno alle zone svantaggiate dovrebbe contribuire ad un uso continuato delle superfici agricole, alla cura dello spazio naturale, al mantenimento e alla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili". Le zone di montagna vennero dunque assimilate a zone svantaggiate, ovvero aree caratterizzate da una scarsa densità demografica o tendenza alla regressione, da una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola nonché dall'esistenza di terre poco produttive con risultati inferiori alla media europea. Il problema iniziò ad avere diffusione anche a livello comunitario, ma gli strumenti normativi furono inadeguati alla risoluzione del problema. Il legislatore europeo nell'art. 18 del Regolamento n. 1257 del 1999, ha inquadrato le "zone di montagna", già previste dalla Direttiva CEE n. 268/1975, come quelle caratterizzate "da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro, dovuti all'altitudine o all'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso". Il fenomeno dell'abbandono delle terre marginali montane e collinari è diventata crescente e drammatica nella maggior parte delle regioni, nonostante gli interventi normativi e di sostegno finanziario. Ogni riduzione dell'antropizzazione in queste zone ha portato ad una netta perdita di fruibilità e sostenibilità ambientale ed economica: l'abbandono registra così costi sociali elevati in tutte le zone montane e collinari, come documentato da tutte le amministrazioni dei piccoli Comuni di quelle aree. Le politiche di sostegno attuate con finanziamenti a pioggia di risorse e sussidi finanziari, si sono rivelate poco efficaci, in quanto non rivolte alla promozione e valorizzazione di nuovi strumenti

di aggregazione, gli unici capaci di assicurare sostenibilità e futuro ai sistemi produttivi montani. Le acquisizioni tecnico-scientifiche sulla gestione sostenibile delle terre marginali, hanno appurato che la conservazione e rivitalizzazione delle attività agro-forestali e pastorali potranno avvenire solo attraverso una maggiore redditività delle aziende, perseguibile con l'ampliamento delle loro dimensioni per assicurare la difesa del territorio e la continuità dei relativi prodotti.

1.3.2 Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'iniziativa LEADER e i Gruppi di Azione Locale

Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è un fondo strutturale dell'Unione Europea che supporta la politica europea per lo sviluppo delle aree rurali finanziando i programmi di sviluppo di queste aree in tutti gli Stati membri e nelle regioni dell'Unione, cercando di assistere le zone rurali dell'Unione per affrontare gli attuali problemi economici, ambientali e sociali. La Commissione europea e gli Stati membri partecipano allo sviluppo dei programmi, osservando gli orientamenti strategici in materia di sviluppo rurale adottati dal Consiglio, oltre alle priorità delineate nei piani strategici nazionali. Il fondo ha una durata prestabilita e viene gestito in base a una programmazione settennale. Il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale nasce il 20 settembre 2005 in seguito all'emanazione del Regolamento UE 1290/2005, avente lo scopo di finanziare i programmi di sviluppo rurale. Dal 2007 il FEASR diviene operativo insieme al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), un fondo non strutturale per il sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli e per l'integrazione diretta dei redditi degli agricoltori. Entrambi sostituiscono il precedente Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Lo sviluppo rurale costituisce il "secondo pilastro" della politica agricola comune (PAC), che va a rafforzare il "primo pilastro" del sostegno al reddito e delle misure di mercato, tramite il miglioramento della sostenibilità ambientale, economica e sociale delle zone rurali. La politica agricola comune aiuta lo sviluppo sostenibile delle zone rurali grazie a tre obiettivi di lungo periodo: accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, ed infine realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro. Gli obiettivi della PAC sono sostenuti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il quale per il ciclo di programmazione 2021-2027 possiede un bilancio che ammonta a 95,5 miliardi di euro, che comprendono un contributo da 8,1 miliardi di euro dallo strumento next generation EU⁵. Le normative riguardanti la spesa per lo sviluppo rurale per il primo periodo 2021-2022 sono stabilite nel

⁵ Strumento temporaneo per la ripresa per il quale sono stati stanziati oltre 800 miliardi di euro, con l'obiettivo di riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di Covid-19.

regolamento transitorio della PAC, il quale è stato adottato il 23 dicembre 2020. Il regolamento va ad estendere le norme esistenti inizialmente in vigore per il periodo precedente di programmazione 2014-2020, con alcuni dettagli aggiuntivi per garantire una transizione verso la futura legislazione della PAC, che avrà inizio nel 2023. Il supporto del FEASR può essere fornito attraverso sovvenzioni o strumenti finanziari. La richiesta degli strumenti finanziari cofinanziati dal FEASR è iniziata ad aumentare durante il ciclo di programmazione 2007-2013, in particolar modo a causa dello scoppio della crisi finanziaria ed economica che ha determinato la diminuzione delle risorse disponibili per le aree rurali e l'agricoltura. Durante il ciclo di programmazione 2014-2020 si è intensificato l'utilizzo di tali strumenti, offrendo soluzioni per l'implementazione favorevoli e flessibili. Gli strumenti finanziari permettono il finanziamento e l'attuazione di molte misure coperte dal FEASR, a patto che siano individuati i fallimenti di mercato, come ad esempio i settori in cui le banche non concedono prestiti e/o in cui il settore privato non sia disposto ad investire, come nel caso di piccole o nuove aziende agricole che non hanno precedenti di accesso al credito o sufficienti garanzie per poter accedere al finanziamento bancario. Gli strumenti finanziari del FEASR sono fruibili a tutti i potenziali beneficiari che lavorano nell'ambito dell'agricoltura, della selvicoltura e nelle aree rurali, o beneficiari che stiano intraprendendo progetti di investimento finanziariamente sostenibili. Gli strumenti finanziari consistono principalmente in prestiti, micro crediti, garanzie e strumenti di *equity*, ma possono essere anche offerti in combinazione con sovvenzioni e altre forme di assistenza. Gli strumenti finanziari offerti dal FEASR possono contribuire allo sviluppo a lungo termine e alla diversificazione del settore e agli investimenti in esso, aiutando a sostenere attività in aree nelle quali i livelli di investimento sono stati spesso subottimali e andando così a stimolare lo sviluppo di nuovi progetti commercialmente redditizi, aprendo nuove opportunità di mercato. Gli strumenti finanziari possono anche creare opportunità per gli investitori e gli intermediari finanziari. In molti Stati Membri questi settori sono considerati ad alto rischio per quanto riguarda l'accesso al credito da parte delle banche e da altre istituzioni finanziarie e l'accesso ai finanziamenti è in genere costoso e difficile per le imprese che operano nel settore agricolo e forestale, sfavorite soprattutto dalle loro ridotte dimensioni e dalla ridotta

disponibilità economica di base, nonché dalla elevata dispendiosità delle attività economiche svolte nel contesto montano. Tramite gli strumenti finanziari e grazie alla partecipazione del settore pubblico e alla relativa ripartizione del rischio, le imprese possono essere attratte ad investire per i propri progetti in questo settore. Anche il singolo agricoltore può accedere ai finanziamenti del FEASR, partecipando ai bandi indetti dalla propria Autorità nazionale o regionale, nel rispetto delle direttive del piano di sviluppo rurale (PSR). Il piano di sviluppo rurale permette il rinnovo delle zone rurali, il miglioramento della competitività delle imprese e la sostenibilità ambientale. Garantisce la tutela e la salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale, per la riduzione del divario in termini di servizi e opportunità di occupazione delle aree svantaggiate. Il PSR nasce da un'analisi dei fabbisogni, degli elementi di criticità delle aree da sviluppare, e degli obiettivi in termini ambientali, economici e sociali di ogni regione europea, e si concretizza attraverso l'attivazione di misure specifiche per ogni settore agricolo, forestale, agroindustriale, della gestione del territorio e dell'inclusione sociale. Tramite l'attivazione di investimenti, il programma intende migliorare le capacità economiche e reddituali delle aziende agricole, incrementare lo sviluppo dell'innovazione nel tessuto aziendale, migliorare l'inclusione sociale delle aree meno sviluppate, o aree rurali. Almeno il 30% dei finanziamenti del FEASR deve essere destinato agli investimenti nei settori dell'ambiente e del clima, allo sviluppo delle aree forestali e al miglioramento della redditività delle foreste, alle misure agroambientali e climatiche, all'agricoltura biologica e ai pagamenti di Natura 2000, di cui parleremo in seguito⁶. Il FEASR assicura inoltre il finanziamento dell'iniziativa comunitaria LEADER, alla quale viene assicurato almeno il 5% della partecipazione del fondo.

L'iniziativa comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) avviata a partire dal 1989 prevede finanziamenti specifici per le attività promosse a favore dello sviluppo locale in ambito rurale ed è caratterizzata da un approccio partecipativo, negoziale ed integrato. Le

⁶ Natura 2000 è il principale strumento della politica dell'UE per la conservazione della biodiversità. Istituita con la Direttiva 92/43/CEE, costituisce una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione.

collaborazioni tra gli attori pubblici e privati del territorio vengono riunite in apposite organizzazioni, i Gruppi di Azione Locale (GAL), il cui obiettivo è quello di contribuire a generare nel territorio di riferimento dinamiche di sviluppo endogene e durature nel tempo, costruite sulla storia e sui fattori competitivi di ciascuna area. L'iniziativa comunitaria LEADER è uno degli strumenti attraverso il quale il legislatore europeo ha voluto avviare una serie di interventi rivolti alla realizzazione di modelli di sviluppo di tipo endogeno in uno scenario programmatico più ampio: comunitario, nazionale e regionale. Lo sviluppo rurale è una componente sempre più importante della politica agricola comune (PAC), in quanto esso favorisce lo sviluppo sostenibile delle zone rurali europee consentendo di affrontare problemi di tipo economico, sociale e ambientale. Oltre metà della popolazione dell'Unione Europea vive nelle zone rurali, le quali ricoprono il 90% del territorio comunitario e LEADER costituisce un approccio innovativo alla politica per lo sviluppo delle zone rurali dell'Unione. Nel contesto dello sviluppo rurale, LEADER è attuato nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale nazionali e regionali di ciascuno stato membro dell'UE, cofinanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Fin dalla sua prima applicazione LEADER ha fornito alle comunità rurali dell'UE gli strumenti per svolgere un ruolo attivo alla definizione del loro futuro. Nel tempo lo strumento ha subito diverse trasformazioni, avvenute in sincronia con la PAC. La PAC si è evoluta tenendo conto della diversità dei paesaggi e delle zone rurali, della ricchezza, delle identità locali e del valore crescente che la società attribuisce a un ambiente naturale e di qualità, aspetti riconosciuti come valori importanti delle zone rurali dell'Unione. Oggi LEADER si concentra in territori sub regionali specifici in cui risiedono da 10.000 a 150.000 abitanti e gli Stati membri (in Italia è di competenza delle regioni) individuano le aree rurali ammissibili. Gli svariati approcci allo sviluppo rurale attuati prima degli anni novanta erano in genere settoriali, si ponevano come obiettivo principale gli agricoltori e puntavano ad incoraggiare il cambiamento strutturale in agricoltura. Si trattava di approcci dall'alto verso il basso (top-down) con regimi di aiuto decisi a livello nazionale o regionale. Gli operatori locali non sempre erano incoraggiati ad acquisire le necessarie abilità per diventare protagonisti del futuro delle loro zone. Successivamente, si capì che un approccio

di tipo bottom-up, ovvero dal basso verso l'alto, rispettoso delle specificità di ogni zona, in grado di coinvolgere la comunità, apportando un valore aggiunto alle risorse locali, poteva costituire una nuova modalità per creare attività economiche e occupazione nelle zone rurali. L'iniziativa LEADER fu avviata inizialmente come esperimento per riunire a livello locale diversi progetti, idee, operatori e risorse e si rivelò essere lo strumento ideale per verificare la possibilità di miglioramento per le zone rurali. LEADER viene avviato nel 1991 come iniziativa per il periodo di programmazione 1988-1993, con il nome di "LEADER I". Successivamente, viene utilizzata come laboratorio per promuovere e sperimentare nuovi approcci a uno sviluppo integrato e viene implementato come LEADER II per la programmazione 1994-1999, e LEADER + per la programmazione 2000-2006. Dal periodo di programmazione 2007-2013, LEADER non è più un programma a sé stante ma è integrato in tutti i programmi nazionali e regionali di sviluppo rurale, permettendo di aprire nuove prospettive per la sua applicazione su scala più ampia e in una maggiore varietà di iniziative di sviluppo rurale. LEADER oggi integra programmi europei e nazionali e le sue azioni permettono di attivare e mobilitare risorse locali, finanziando progetti preliminari alla fase di sviluppo che migliorano le possibilità di una zona di avere accesso e utilizzare non solo i fondi LEADER ma anche altre fonti di finanziamento (programmi di sviluppo rurale e regionale a livello UE e nazionale). LEADER venne attivato come iniziativa comunitaria finanziata dai Fondi Strutturali dell'UE e dal suo avvio si è espanso in maniera rilevante in gran parte del territorio dell'Unione nelle zone in cui il programma viene attuato, aumentando così il numero di gruppi LEADER e il livello dei finanziamenti destinati a tali iniziative. A partire dalla sua prima applicazione nel 1991, LEADER si è mosso per fornire alle comunità rurali dell'Unione un metodo per coinvolgere gli operatori locali e renderli protagonisti nel ridisegnare il futuro sviluppo delle loro zone. Ha creato grande interesse all'interno dell'UE e non solo: il suo modello è stato infatti riprodotto al di fuori dei circoli che ne hanno beneficiato. L'interesse provocato ha in certi casi influenzato le politiche e le amministrazioni nazionali, regionali e locali, grazie alla capacità del programma di affrontare i problemi di sviluppo con nuove forme di partenariato e attività di collegamento. LEADER sostiene settori e categorie di beneficiari che spesso non sono in grado di ottenere

finanziamenti, o che ottengono solo finanziamenti parziali, nel quadro di altri programmi che operano nelle zone rurali, negli ambiti delle attività culturali, della valorizzazione del patrimonio naturale, della riabilitazione degli edifici di valore storico e architettonico, dell'agriturismo, del miglioramento dei rapporti tra produttori e consumatori, ecc. LEADER aiuta a migliorare la vita quotidiana delle persone che vivono nelle zone rurali, svolgendo un ruolo importante per produrre risposte innovative a vecchi e nuovi problemi del mondo rurale e divenire un laboratorio che permette la creazione di competenze a livello locale e sperimentare nuove vie per soddisfare le esigenze delle comunità rurali. Incoraggia le zone rurali a esplorare nuove modalità per divenire o restare competitive, a sfruttare al meglio le loro potenzialità e a sormontare le eventuali difficoltà, come l'invecchiamento della popolazione, la scarsità di servizi o la mancanza di possibilità occupazionali. In questo modo LEADER può contribuire a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali sia per le famiglie degli agricoltori che per la popolazione rurale. L'approccio di LEADER ai problemi delle zone rurali è di tipo olistico in quanto parte infatti dal presupposto che essere competitivi nella produzione alimentare, avere un ambiente attraente e creare opportunità occupazionali per la popolazione locale costituiscono aspetti della vita rurale tra loro sinergici, che richiedono abilità specifiche, tecnologie e servizi adeguati e che devono essere affrontati come un insieme coerente e con misure specifiche. L'iniziativa LEADER ha registrato risultati notevoli in diverse zone rurali dei nuovi e futuri Stati membri, aiutandoli ad adeguare le loro zone rurali a una realtà in mutamento. LEADER è uno strumento che ha fornito ottime prove in situazioni e tipologie di aree differenti, permettendo di adattare le politiche di sviluppo rurale a esigenze locali tra loro diversissime. LEADER è divenuto parte integrante della politica di sviluppo rurale, incoraggiando la partecipazione locale all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo sostenibile, e incentivando la collaborazione tra gli operatori socioeconomici per produrre beni e servizi capaci di generare il massimo valore aggiunto in ambito locale. L'iniziativa LEADER può rivelarsi dunque una risorsa preziosa per le future politiche di sviluppo rurale. L'idea fondamentale sulla quale si basa l'approccio LEADER è che, data la diversità delle zone rurali europee, le strategie di sviluppo sono più efficaci quando sono decise e implementate a livello

locale da operatori locali mediante procedure chiare e trasparenti sostenute dalle amministrazioni pubbliche e della necessaria assistenza tecnica per il trasferimento delle buone pratiche. La differenza tra LEADER e le altre misure tradizionali di sviluppo rurale, risiede nel fatto che LEADER indica “come” procedere ma non “cosa” fare. Gli obiettivi di LEADER combaciano con quelli della politica generale della UE in materia di sviluppo rurale, ma deve coordinarsi con gli assi prioritari individuati dai programmi di sviluppo comunitari e regionali definiti per le zone rurali. I regolamenti Comunitari della Cee e l’Accordo di Partenariato elaborato da ogni Stato membro definiscono le priorità di intervento, il ruolo e le caratteristiche generali dei Gruppi di Azione Locale (GAL), dei quali parleremo in seguito, e delle strategie locali e il loro contributo alle finalità della strategia Europea per una crescita inclusiva, sostenibile e intelligente delle zone rurali. Coerentemente con questo quadro ogni regione italiana predispone il proprio Programma di Sviluppo Rurale, emettendo i bandi per la selezione dei GAL e delle strategie di sviluppo locale. Una volta valutate ed approvate le strategie, si assegnano le risorse per la realizzazione delle strategie, preparando una conversazione con i GAL per dare avvio alle attività. Le regioni monitorano infine il buon andamento delle attività e redigono le attività di valutazione. In questo modo essa diviene uno strumento moltiplicatore dell’impatto che si può determinare attraverso l’attuazione e la sinergia tra le proprie azioni e quelle definite nell’ambito di altri interventi attuabili su un medesimo territorio e finanziabili con i diversi fondi strutturali. L’iniziativa LEADER si connota per sette caratteristiche. La prima caratteristica riguarda la costituzione di partenariati pubblico-privati in ambito locale (Gruppi di Azione Locale). La creazione di partenariati locali GAL sono una caratteristica importante dell’approccio LEADER. I GAL hanno il compito di individuare e attuare una strategia di sviluppo locale, di decidere la destinazione delle risorse finanziarie nonché di gestirle. La seconda riguarda il ricorso all’approccio bottom-up per l’elaborazione e l’attuazione delle strategie di sviluppo locale (Piani di Sviluppo Locale). L’approccio dal basso verso l’alto significa che gli operatori locali partecipano al processo decisionale per definire la strategia e individuare le priorità nella loro zona. Questo approccio non deve essere considerato in alternativa o in opposizione a quelli dall’alto verso il basso utilizzati dalle autorità

nazionali/regionali, quanto piuttosto combinarsi e interagire con essi per ottenere migliori risultati complessivi. Le politiche rurali che adottano questo approccio devono essere elaborate e attuate in modo da adeguarsi al meglio alle necessità delle comunità cui sono destinate e per conseguire questo obiettivo, è necessario coinvolgere attivamente gli operatori locali, ovvero i gruppi di interesse socioeconomico e le istituzioni pubbliche e private rappresentative della popolazione. La terza caratteristica riguarda la definizione di strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello sub-regionale. Un approccio basato sulle esigenze locali mira ad attuare politiche di sviluppo rurale in una zona piccola, omogenea, socialmente unita, spesso caratterizzata da tradizioni comuni, da un'identità locale, da un senso di appartenenza o da necessità e aspettative comuni. Una zona di riferimento precisa facilita l'individuazione dei punti di forza e di debolezza, dei rischi e delle opportunità, il potenziale endogeno e i principali ostacoli allo sviluppo sostenibile. L'approccio definitivo risulta quindi comporsi di un forte carattere locale. Questa impostazione promette risultati maggiori perché consente di pianificare le azioni tenendo conto delle reali necessità e del vantaggio competitivo locale. I territori selezionati devono caratterizzarsi per coerenza e per una massa critica, in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo praticabile, senza dover corrispondere a confini amministrativi predefiniti. Il concetto di "locale" si sviluppa e cambia insieme ai mutamenti economici e sociali, con il ruolo dell'agricoltura, della gestione del territorio, dei problemi ambientali e della percezione generale delle zone rurali. La quarta caratteristica prevede l'attuazione di azioni multi settoriali basate sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale. LEADER non è un programma di sviluppo settoriale, ma di sviluppo multisetoriale, dato che la logica di sviluppo locale integra diversi ambiti di attività. Le azioni e i progetti previsti dalle strategie locali devono essere collegate e coordinate come un insieme coerente e l'integrazione può riguardare azioni realizzate in un singolo settore, tutte le azioni di un programma o specifici gruppi di azioni, o collegamenti tra diversi operatori e settori in ambito economico, socioculturale e ambientale. La quinta caratteristica riguarda la realizzazione di approcci innovativi: LEADER può svolgere un ruolo considerevole

per stimolare approcci nuovi e innovativi allo sviluppo delle zone rurali. L'innovazione può essere creata garantendo ai GAL ampi margini di libertà e flessibilità decisionale per quanto riguarda le azioni da sostenere. L'innovazione può indicare l'introduzione di un nuovo prodotto o processo, di una nuova organizzazione o di un nuovo mercato. Questa definizione vale sia per le aree urbane che per le aree rurali. Le aree rurali data la ridotta densità di popolazione e il livello relativamente basso di risorse fisiche e umane, hanno meno rapporti con i centri di ricerca e di sviluppo e possono incontrare maggiori difficoltà a produrre innovazioni radicali, anche se ciò resta comunque possibile. L'innovazione delle zone rurali può comportare il trasferimento e l'adeguamento di innovazioni sviluppate altrove, la modernizzazione o la ricerca di nuove soluzioni a problemi persistenti del mondo rurale, che altri tipi di interventi non sono riusciti a risolvere in modo soddisfacente e sostenibile. Tutto queste opzioni possono fornire nuove risposte ai problemi specifici delle zone rurali. La sesta caratteristica riguarda la realizzazione di progetti di cooperazione. La cooperazione prevede che un gruppo di azione locale dia vita a un progetto insieme ad un altro gruppo LEADER, o con un gruppo che abbia comunque un'impostazione simile, in un'altra regione o in un altro Stato membro o persino in un paese terzo. La cooperazione può consentire ai gruppi LEADER di dare una spinta alle proprie attività locali, di risolvere problemi o di valorizzare le risorse locali. Grazie alla cooperazione è possibile raggiungere gli obiettivi necessari a garantire la fattibilità di un progetto o incoraggiare azioni complementari. I progetti di cooperazione devono prevedere un progetto congiunto concreto, gestito possibilmente da una struttura comune. Nell'ambito di LEADER la cooperazione può essere di due tipi: interterritoriale se la cooperazione avviene tra due diverse zone rurali all'interno di uno Stato membro. Può trattarsi di una forma di cooperazione tra gruppi LEADER, aperta anche ad altri gruppi locali che adottano un approccio partecipativo simile; transnazionale se la cooperazione è tra gruppi LEADER operanti in almeno due Stati membri o con gruppi di paesi terzi che adottano un approccio simile. La settima e ultima caratteristica prevede il collegamento in rete di più partenariati locali. La creazione di reti prevede lo scambio di informazioni in materia di realizzazioni, esperienze e conoscenze tra gruppi LEADER, zone rurali, amministrazioni e organizzazioni attive nell'ambito

dello sviluppo rurale all'interno della UE, siano essi o meno beneficiari diretti di LEADER. La creazione di reti permette di diffondere le innovazioni e di utilizzare gli insegnamenti ricavati dallo sviluppo rurale a livello locale, e di trasferire le buone pratiche. Le reti aiutano a stabilire contatti tra le persone, i progetti e le zone rurali, permettendo così di superare l'isolamento di alcune regioni rurali. Possono inoltre stimolare i progetti di cooperazione mettendo i gruppi LEADER in contatto tra di loro. Le reti possono essere nazionali, regionali, locali o istituzionali, quest'ultime finanziate dalla Commissione Europea. Queste caratteristiche compongono uno strumento unico, poiché ognuna di queste caratteristiche integra le altre e interagisce positivamente con esse durante tutto il processo di attuazione delle strategie, con effetti a lungo termine sulle dinamiche delle zone rurali e la capacità di queste ultime di risolvere i propri problemi. Il processo di attuazione dell'iniziativa LEADER avviene secondo diverse fasi, e per tradurre in pratica questi sette principi, è necessario che la gente partecipi alla definizione delle strategie a livello locale e alle relative attività. La prima fase riguarda lo sviluppo delle capacità: per far sì che l'approccio innovativo funzioni al meglio, è necessario che gli operatori locali possiedano o acquisiscano le necessarie competenze in materia di progettualità, le risorse umane da destinare a una particolare attività e le capacità finanziarie per gestire tale attività. L'uso delle reti e di altri strumenti di comunicazione è di grande aiuto per creare le competenze, non solo perché permette di acquisire informazioni sull'iniziativa LEADER, ma anche perché invita gli operatori locali a partecipare a una strategia di sviluppo rurale e ai processi a essa collegati. Lo sviluppo delle capacità è un'attività collettiva durante la quale i diversi operatori del mondo rurale acquisiscono conoscenze sull'approccio LEADER e sulle relative modalità di attuazione, partecipandovi e ricavandone benefici. La seconda fase prevede la riunione degli operatori locali, tramite riunioni o seminari organizzati nell'area rurale per riunire i principali operatori interessati, al fine di far emergere idee e consentire agli operatori locali di discutere delle necessità della propria zona su una base concreta. La terza fase consiste in un'analisi del territorio, dal momento che un'analisi dettagliata della zona rurale interessata costituisce un elemento importante per identificare i punti di forza della zona e dunque le caratteristiche uniche che la zona è in grado di sviluppare. Questa analisi dovrebbe

consentire di mettere a punto possibili strategie di sviluppo locale adeguate alla zona rurale analizzata. L'elaborazione di un'analisi di una zona specifica produce come output che tutti gli operatori locali si impegnino in progetti con una visione di medio o lungo termine. Nell'ambito dell'analisi il contributo degli esperti è importante ma anche le differenti visioni del futuro e le migliori strategie per la zona interessata possono essere discusse pubblicamente in modo che venga raggiunto un ampio consenso riguardo l'argomento. La quarta fase prevede l'individuazione delle attività e delle iniziative. Questa fase è importante perché prevede che gli operatori locali operino una rassegna delle misure di sviluppo rurale attuate o pianificate per la zona, in modo tale da decidere se appoggiarsi ad esse o sostituirle. La quinta fase prevede la creazione di partenariati, che devono essere composti prendendo in considerazione l'intera comunità, oltre ai gruppi attivi che guidano il processo. Nella fase di pianificazione delle scelte strategiche per la zona rurale, l'approccio "bottom-up" prevede la partecipazione dei diversi gruppi di interesse. La partecipazione degli operatori locali e l'analisi territoriale facilitano l'individuazione dei soggetti da inserire nel partenariato pubblico-privato, e dei soggetti a cui affidare l'attuazione delle azioni LEADER. Questo processo si conclude con la creazione di un Gruppo di Azione Locale (GAL). L'ultima fase riguarda la preparazione di una strategia di sviluppo locale, siglata in un documento che ne indica gli obiettivi e ne definisce le priorità strategiche e l'importanza delle azioni da intraprendere. La strategia di sviluppo locale costituisce la base per la domanda di finanziamento che i GAL presentano nell'ambito degli inviti aperti a presentare proposte organizzati dagli Stati membri o dalle regioni per il programma LEADER. Gli Stati membri o le regioni selezionano i GAL e destinano loro i fondi per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale. LEADER incentiva la creazione dei Gruppi di Azione Locale i quali basano la propria esistenza sull'insieme delle relazioni che si creano all'interno e all'esterno della partnership. Tali legami diventano, per tutti i membri che aderiscono, risorse da sfruttare per perseguire fini che altrimenti si prospetterebbero come irraggiungibili o raggiunti solo in parte e a costi più alti se realizzati tramite iniziative singole. Il metodo LEADER ha come obiettivo il concepimento delle diversità dei territori come risorse basilari per l'attuazione dei processi di modernizzazione e sviluppo che, partendo dal basso,

stimolano l'interazione tra i vari attori locali, favorendo la creazione di partnership utili per la creazione di efficienti modelli di sviluppo sociale ed economico. Le collaborazioni tra i diversi attori locali, il territorio e il mondo esterno, in base ai principi dell'approccio LEADER, generano nel tempo relazioni positive tra gli stakeholder e, aumentando il clima di fiducia, permettono l'emergere di interessi comuni nelle relazioni pubblico-privato e tra i privati, finalizzati, soprattutto, alla valorizzazione del territorio rurale. I partner, all'interno dei GAL, sono chiamati dall'approccio LEADER a partecipare alla progettazione e alla promozione degli interventi, collaborando per difendere gli interessi collettivi, garantendo la trasparenza dei processi decisionali, attraverso un efficace e corretto utilizzo degli strumenti e delle risorse finanziarie loro assegnate. L'obiettivo è di riuscire a costruire nel tempo una complessa rete di relazioni che, generando fiducia, permette di valorizzare il territorio rurale. LEADER non si compone di una serie di misure precedentemente predisposte da attuare, ma è una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali, ampliando gli effetti di ricaduta delle azioni, promuovendo e sostenendo processi di sviluppo integrati per le aree rurali, incentrati sulla valorizzazione delle specificità locali. Se adeguatamente implementato, può risultare efficace grazie alla definizione di una serie di azioni modellate in base alle reali esigenze del territorio e delle variabili determinanti il vantaggio competitivo locale.

I Gruppi di Azione Locale sono partenariati che godono di autonomia decisionale propria e di una capacità di integrare gli interventi nei diversi settori, possono inoltre influenzare gli equilibri politici e istituzionali dell'area in cui operano. I GAL sono i promotori della strategia di sviluppo del territorio di loro competenza e responsabili della sua attuazione sulla base di un piano di sviluppo specifico ovvero il Piano di Sviluppo Locale (PSL), attraverso l'utilizzo di fondi del Piano di Sviluppo Rurale (PSR). I GAL intervengono su territori rurali di dimensioni ridotte che costituiscono un insieme fisico-geografico, sociale ed economico coerente. Il GAL sostiene gli operatori e le amministrazioni locali a sviluppare le potenzialità del proprio territorio in una prospettiva di lungo termine, grazie alla promozione e l'attuazione di strategie di sviluppo sostenibile integrate riguardanti la sperimentazione di nuove forme di valorizzazione del patrimonio naturale e

culturale e di potenziamento dell'economia locale, al fine di contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro e al miglioramento della capacità organizzativa delle comunità. Il GAL, assicura la partecipazione di tutti i soggetti allo sviluppo, garantendo allo stesso tempo un collegamento tra i diversi livelli istituzionali e promuovendo la formazione di reti. Tutti gli attori, sia pubblici che privati, sono promotori dello sviluppo locale poiché ognuno di essi con il proprio contributo può partecipare al processo di sviluppo. I GAL sono in grado di stimolare lo sviluppo sostenibile in quanto: aggregano e combinano le risorse umane e finanziamenti disponibili provenienti dai settori pubblico e privato, dalla società civile e dal volontariato; coinvolgono gli attori locali in progetti collettivi e azioni multisettoriali per realizzare sinergie, responsabilità condivise e la massa critica necessaria per migliorare la competitività economica della zona; rafforzano il dialogo e la cooperazione tra i diversi attori del mondo rurale, che spesso non hanno esperienza in tali ambiti, riducendo i potenziali divari e agevolando, mediante la consultazione e la discussione, l'individuazione di soluzioni negoziate; infine, grazie all'interazione tra differenti partner, semplificano i processi di mutamento e adeguamento nel settore agricolo (per esempio prodotti di qualità, catena alimentare), il riconoscimento di problemi ambientali, la diversificazione dell'economia rurale e la qualità della vita. Un GAL dovrebbe essere composto da attori pubblici e privati, essere equilibrato e rappresentativo dei gruppi di interesse locali e riuscire ad attingere ai differenti settori socioeconomici della zona. A livello decisionale, i partner e le associazioni private dovrebbero rappresentare almeno il 50% del partenariato locale. Un GAL può essere costituito appositamente per accedere ai finanziamenti LEADER o basarsi su partenariati già esistenti. Il GAL è composto da figure competenti e costituisce un modello di organizzazione che può influenzare in modo positivo l'attuazione delle politiche. Diverse tipologie di GAL si sono costituite a partire da queste caratteristiche comuni, sulla base di differenti forme di organizzazioni politico-istituzionali a livello nazionale e regionale e con gradi diversi di autonomia per quanto riguarda l'approvazione di progetti e di gestione finanziaria. Nel corso del tempo, il ruolo e le responsabilità dei GAL sono mutati in alcuni Stati membri in seguito al miglioramento dei rapporti grazie all'approccio LEADER. I GAL decidono gli orientamenti e le strategie locali di

sviluppo rurale e adottano decisioni sui diversi progetti da finanziare. I finanziamenti spesso sono erogati da un organismo pagatore che gestisce i fondi pubblici piuttosto che dal GAL stesso, sulla base però di progetti selezionati da quest'ultimo. Gli operatori del settore rurale maggiormente attivi in iniziative locali sono organizzazioni professionali (che rappresentano agricoltori, operatori esterni al mondo agricolo e microimprese), associazioni di categoria, i residenti e i loro organismi locali, rappresentanti politici locali, le associazioni ambientaliste, i fornitori di servizi culturali e servizi alla comunità, compresi i media, le associazioni femminili e i giovani. Il GAL, quale gruppo tecnico incaricato della direzione dei programmi di sviluppo rurale ha la responsabilità del coinvolgimento dei diversi gruppi di interessi di una zona in un progetto condiviso, creando un collegamento tra le diverse misure e cogliendo le opportunità offerte dalle risorse disponibili a livello locale rimanendo aperto a idee innovative. Deve inoltre avere autonomia decisionale e la capacità di guardare senza pregiudizi alle risorse locali riuscendo a collegare e integrare approcci settoriali distinti. Ai Gruppi di Azione Locale è delegata gran parte delle responsabilità di gestione delle singole operazioni⁷. Il GAL determina e affida a ciascun componente del partenariato un ruolo da svolgere, indicando le modalità e i mezzi necessari per attuare la strategia definita e cercando di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili. Il grado di autonomia dei GAL, può variare a seconda dell'organizzazione e del contesto istituzionale degli Stati membri. Le sovvenzioni globali sono la forma più comune di finanziamento dei progetti e delle azioni LEADER. Queste sovvenzioni, cofinanziate dall'Unione e da risorse pubbliche nazionali, coprono una porzione variabile delle necessità di finanziamento di un progetto, in funzione delle caratteristiche di quest'ultimo e del tipo di zona. L'operatività del GAL si divide in tre fasi principali: la prima fase prevede la pianificazione e l'elaborazione del Piano di Sviluppo Locale (PSL); la seconda fase è una fase concorsuale regionale per l'assegnazione delle risorse comunitarie; infine, la terza fase prevede l'attuazione e la realizzazione dei progetti previsti nel Piano di Sviluppo Locale. Nella maggior parte dei casi, il PSL si concentra su un tema centrale, che prende in considerazione l'identità e le risorse presenti nel territorio, fungendo da faro per

⁷ Selezione dei progetti, monitoraggio dei pagamenti, compiti di valutazione e di controllo.

l'insieme degli operatori economici e non solo, che insieme partecipano al rilancio delle aree rurali, creando nuove occasioni di occupazione e migliorando la qualità della vita della popolazione residente limitando lo spopolamento delle zone rurali. Con il passare degli anni il numero di GAL presenti in Italia è cresciuto molto, e grazie al rapporto con l'approccio LEADER, sono stati definiti modelli di attuazione differenziati nell'ambito dei quali il ruolo e le funzioni dei GAL sono cambiati in relazione alla strutturazione del processo di programmazione, alla delega delle funzioni amministrative e gestionali, all'individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari. Si nota quindi che i GAL operano in contesti programmatici, organizzativi e normativi differenziati e condizionati dalle disposizioni comunitarie e soprattutto dalla articolazione dei Piani di Sviluppo regionale e dalle relative linee attuative. Le autorità regionali, in base alla delega da parte dell'Unione, possono indicare una precisa configurazione da far assumere ai propri GAL per poter operare, dato che questi devono avere un'apposita struttura giuridica. In Italia le regioni hanno lasciato ampia autonomia ai singoli soggetti determinando così una diversificazione tra i GAL presenti sul territorio nazionale e tra i GAL che operano nell'ambito di una stessa regione. A seconda della forma giuridica adottata dai GAL vengono applicate le differenti norme presenti nel codice civile e l'operato del GAL sarà dunque influenzato dalla normativa di riferimento sia per quanto riguarda i rapporti tra i soggetti che fanno parte della stessa partnership, sia per quanto riguarda i rapporti con i terzi. Gli unici paesi in cui si è imposto uno specifico modello societario sono stati l'Estonia, in cui il Ministero dell'Agricoltura ha stabilito la forma dell'Organizzazione non governativa, l'Ungheria, dove la forma giuridica da adottare è stabilita nel consorzio, e infine la Svezia, in cui tutti i GAL sono stati costituiti utilizzando la forma dell'associazione. Il GAL deve poi predisporre un regolamento interno nel quale vengono definiti gli organi e le figure professionali necessarie per il suo corretto funzionamento. Il GAL deve dotarsi di risorse adeguate e competenti per essere in grado di coordinare il complesso di attività legate all'attuazione e alla promozione del PSR sul territorio. Gli organi societari di maggiore importanza sono l'Assemblea dei soci e il Collegio sindacale, il quale costituisce l'organo amministrativo che si aggiunge qualora sia nominato dall'Assemblea,

volontariamente o per obbligo di legge. Al Collegio sindacale compete il controllo sulla legalità dell'amministrazione e il controllo contabile della partnership. L'Assemblea è composta invece da tutti i soci che hanno aderito al GAL durante la fase di costituzione. Tuttavia esiste la possibilità di ingresso all'interno del gruppo già costituito, ma il GAL nella propria autonomia, prevede di solito nello statuto dei vincoli specifici che limitano l'accesso. L'assemblea dei soci è convocata almeno una volta all'anno per l'approvazione delle relazioni annuali, dei documenti contabili e delle rendicontazioni finanziarie. L'assemblea delibera solitamente sulla definizione degli indirizzi generali e delle politiche di intervento necessarie, sull'approvazione di eventuali piani integrativi e sulle procedure di attuazione e selezione dei progetti ed i loro criteri e modalità. Durante l'attuazione del PSL, si formula, rimodula, si apportano variazioni dei piani e dei programmi individuando le attività annuali, i costi e le fonti di copertura. L'Assemblea può inoltre istituire tavoli di concertazione con l'obiettivo di una migliore funzionalità ed efficienza partecipativa. L'Assemblea ha inoltre la responsabilità di eleggere tra i suoi membri l'Organo Amministrativo, che detiene il più alto potere decisionale riguardo le attività quotidiane svolte dal GAL ed è responsabile giuridicamente e finanziariamente del suo funzionamento. La metà di tale organo deve essere composto da partner economici e sociali e altri rappresentanti della società civile⁸. Nel caso in cui l'ingresso di nuovi soggetti determinasse, in sede decisionale, il prevalere della percentuale della componente pubblica su quella privata, il GAL può essere escluso dall'assegnazione dei contributi comunitari e potrebbe essere anche penalizzato con l'obbligo alla restituzione delle somme già percepite. Tra le principali responsabilità del Consiglio di Amministrazione vi è quella inerente alla valutazione e alla definizione del grado di priorità e di approvazione delle candidature dei progetti volti a realizzare la strategia di sviluppo locale che, se necessario, può essere aggiornata dallo stesso organo. Per quanto riguarda l'attuazione del PSL, l'organo di amministrazione del GAL esegue le indicazioni relative alle procedure LEADER. I membri del Consiglio di Amministrazione devono essere interlocutori esperti nelle attività del GAL e nella consulenza ai candidati ai progetti, ed è quindi fondamentale che siano in continuo aggiornamento

⁸ Agricoltori, giovani e le loro associazioni.

tramite sedute di formazione organizzate a livello nazionale o regionale dall'Autorità di gestione o dalle Reti rurali nazionali. A capo dell'organo di amministrazione si trova il Presidente del GAL, ovvero il rappresentante della partnership che svolge i compiti ad esso assegnati dallo statuto e da specifiche deleghe che gli sono conferite. Il Presidente rappresenta il GAL verso terzi, verso l'Istituzione Regionale e verso le autorità del PSR. Il personale facente parte della struttura operativa del GAL, può variare in base alle risorse e ai compiti amministrativi, i quali possono variare a seconda dei GAL. In attuazione del PSL, il GAL si compone di una struttura tecnico-amministrativa costituita da operatori specializzati nelle rispettive attività. Il GAL si compone poi di alcune figure, quali il Responsabile amministrativo-finanziario, che svolge un ruolo importante per quanto riguarda la corretta gestione del GAL e spesso coincide con la figura dell'esperto contabile. Vi è poi il Responsabile delle attività di monitoraggio e di controllo, che al fine di garantire una corretta gestione del GAL, controlla le misure e gli interventi cofinanziati dal FEASR, producendo informazioni che permettono di comprendere le problematiche legate all'efficienza degli interventi e consentire quindi correzioni immediate in direzione degli obiettivi programmatici concordati. Il Responsabile dell'animazione organizza l'attività di pubblicazione su siti internet, sui quotidiani o sulle riviste e dunque la stesura del materiale informativo, l'organizzazione di convegni o incontri, l'organizzazione di qualsiasi altra attività di comunicazione idonea a diffondere le attività del GAL e da questa figura dipende il successo del piano di sviluppo locale che intende attuare il GAL. Infine la segreteria tecnica e amministrativa supporta tutti i precedenti soggetti e, in caso di necessità, il GAL può richiedere anche una consulenza esterna. I GAL sono consorzi misti pubblico-privati e costituiscono un elemento molto importante per il territorio: sono composti da Comuni, Unioni montane e associazioni di categoria, oltre che ad altri soggetti locali. Durante la programmazione del PSR e durante il lavoro per lo sviluppo del territorio, insieme ai GAL nascono pianificazioni d'intesa con altri operatori ed enti tra cui l'Unione Nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani (UNCHEM), di cui parleremo in seguito.

L'Unione europea ha iniziato a considerare le zone montane a partire dal 1975, con la PAC, tramite la quale la regolamentazione della produzione agricola venne

affiancata dal potenziamento delle strutture agrarie, per poter garantire la presenza degli agricoltori in zone considerate a rischio di abbandono e spopolamento. Le zone montane da allora sono inserite tra le “zone agricole svantaggiate”, zone nelle quali l’attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell’ambiente naturale. Le zone montane venivano quindi assimilate alle regioni depresse o alle zone rurali più fragili. Tale affermazione, segnò un cambiamento culturale nei confronti delle zone montane che, da problema, divenne risorsa e bene comune. Si favorì il passaggio dal tradizionale approccio settoriale ad un approccio integrato, globale e multisettoriale allo sviluppo della montagna. La programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, testimoniano una nuova attenzione alle zone che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come lo sono le zone montane. I nuovi strumenti di programmazione, come quadri strategici, accordi di partenariato e programmi operativi sono concepiti appositamente per assicurare un approccio integrato e multisettoriale che si pone alla base delle nuove politiche per la montagna.

1.4 La montagna nell'ordinamento nazionale

1.4.1 La legislazione nazionale nel corso del Novecento e l'evoluzione apportata dall'art. 44 Cost.

La Costituzione della Repubblica italiana contiene una disposizione espressamente rivolta alla montagna, ovvero l'art. 44, comma 2. La sua genesi verrà affrontata in Assemblea costituente, ma prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione, nell'ordinamento precedente la Repubblica, una legislazione sulla montagna o per la montagna è sempre esistita, seppure fossero legislazioni che trovavano applicazione solo su determinati aspetti relativi alle zone montane. Come in seguito vedremo, l'evoluzione della normativa è passata dalla legislazione del Regno d'Italia durante il regime fascista a quello repubblicano. La legislazione è in seguito mutata dal secondo dopoguerra ai primi decenni del XXI secolo.

Il R.D. 21 marzo 1912 n. 442, raccolse in un testo unico le disposizioni della L. 22 dicembre 1910 n. 919 e 13 luglio 1911 n. 774, ed andò a regolamentare i sistemi idraulico-forestali dei bacini montani, i lavori di rimboschimento e di rinsaldamento del terreno in essi compresi, e vennero disposti a cura e spese dello Stato. Questo sforzo servì per cercare di creare delle condizioni di migliore vivibilità nelle aree montane, da tempo in difficoltà. Tale legge non andò però a riformare la precedente legge forestale Calatabiano emanata nel 1877⁹, la quale si caratterizzava come un sistema vincolistico passivo e vedeva il problema dei territori montani essenzialmente sotto il profilo fisico e idrogeologico. Il R.D. n. 442/1912 impiegava infatti provvedimenti di intervento attivo diretti al rimboschimento, al consolidamento del suolo ed alla sistemazione idraulica, trascurando completamente le necessità delle popolazioni locali. Non si coglieva ancora infatti la necessità dell'interdipendenza tra le condizioni socio-ambientali e l'economia dei territori montani, dal momento che la legge prevedeva degli interventi che andavano a soddisfare alcune limitate finalità per quanto riguardava la forestazione e la sistemazione del suolo e dei pascoli montani.

⁹ La *legge di polizia forestale* ovvero la legge Maiorana-Calatabiano del 20 giugno 1877 n. 3917, era una legge quasi totalmente vincolistica riguardante la tutela idrogeologica, incentivi agro-forestali ma che non portò risultati a livello economico-sociale.

La prima legge sulla montagna fu la legge n. 589 emanata il 6 maggio 1915, a favore dell'ottimizzazione dei pascoli montani. Per interventi volti ad affrontare i problemi economici e sociali bisognerà attendere il R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267, la cosiddetta legge Serpieri¹⁰. Serpieri equilibrò i due precedenti ordinamenti, perseguendo sia la stabilità dei terreni e delle acque, sia il miglioramento dell'economia delle popolazioni montane. L'aspetto importante di tale legge consisteva nella previsione di interventi pubblici volti all'avanzamento dell'economia montana: lo Stato effettuava opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani a proprie spese, mentre le opere di miglioramento venivano lasciate all'iniziativa dei privati con la possibilità di ottenere dei sussidi finanziari. Questo progetto riformistico fu oggetto di diverse modificazioni e revisioni riguardanti le sanzioni, la conciliazione delle contravvenzioni, l'utilizzazione di boschi non vincolati e la trasformazioni di essi¹¹, nonché la gestione del demanio forestale¹² con conseguente perdita di funzionalità dell'impianto normativo a favore delle popolazioni e delle proprietà agrarie e forestali. Questi interventi legislativi risultarono concentrati sulla tutela del bosco da un punto di vista fisico ed economico ma non favorirono particolarmente lo sviluppo sociale ed economico delle popolazioni montane locali che vivevano in ambienti di miseria ed emarginazione. L'attuazione di tali normative inoltre furono compromesse dagli eventi della grande guerra ed il patrimonio boschivo italiano fu impoverito da tagli straordinari per far fronte alle esigenze belliche. La compromissione di aree non solo di pianura ma anche collinari e montane ha spinto il legislatore ad emanare nuovi provvedimenti in favore di interventi di "bonifica". Il termine in origine comprendeva lavori diretti al prosciugamento di laghi, stagni, terreni paludosi o acquitrinosi con finalità prevalentemente igieniche e con conseguente ottimizzazione agricola e produttiva. L'entrata di tale accezione del termine bonifica nell'ordinamento si ritrova con la legislazione fascista ed il

¹⁰ Arrigo Serpieri (1877-1960), sottosegretario di Stato per l'Economia nazionale, esperto di economia e politica agraria, docente e autore di diverse pubblicazioni. Serpieri riteneva che la normativa forestale del 1877 non fosse adeguata per l'economia montana. Doveva essere rivisto il vincolo d'uso dei territori e l'azione dello Stato doveva essere più incisiva alla sistemazione dei bacini montani più disastrati.

¹¹ R.R legge 3 gennaio 1926 n. 23

¹² R.D. legge 17 febbraio 1927 n. 324, R.D. legge 12 agosto 1927 n. 1546

termine “bonifica andò a comprendere tutti quegli interventi pubblici che andassero a migliorare la situazione delle campagne, la produttività dei terreni, la comodità delle comunicazioni e dei trasposti in base alla necessità degli agricoltori. Il termine bonifica è andato dunque ad indicare ogni attività di trasformazione in produttivi di terreni agrari improduttivi, e quindi ad agire con interventi pubblici sulle economie di quei territori marginali e abbandonati.

Il 30 dicembre 1923 venne emanato il D.lgs. n. 3256, con la funzione di T.U. per il riordinamento della normativa sulle bonifiche, andando ad estendere il campo di intervento anche per le aree montane. L’impianto normativo si fondava su un modello di associazionismo dei proprietari agricoli e solo eventualmente su forme sostitutive di intervento pubblico autoritario dei pubblici poteri. La legge n. 753/1924 introdusse l’obiettivo della “bonifica integrale” tramite un piano che prevedeva l’esecuzione a carico dello Stato di varie opere per la trasformazione agraria di pianura e successivamente anche di quella montana. Anche in questo caso però si ebbe una discontinuità sull’applicazione di tali leggi fino alla legge 28 dicembre 1928 n. 3134¹³ che però non portò nessun beneficio al miglioramento delle aree montane. Le nuove norme per la bonifica integrale furono pubblicate con il R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 che andò a coordinare ed integrare in un testo unico le leggi del 1923 e del 1924 sulle sistemazioni montane e idrauliche. La bonifica venne definita come “la coordinata attuazione delle opere e delle attività rivolte ad adattare la terra e le acque ad una più elevata produzione e convivenza rurale”. Con questa nuova prospettiva si venne a mettere in luce la necessità che anche nei territori montani i fattori produttivi (pastorali, agrari, forestali) dovessero essere considerati in una visuali più ampia e che comprendesse anche le infrastrutture e i servizi sociali (scuole, strade, ecc.). A questo fine venivano quindi istituiti i “comprensori di bonifica montana”¹⁴. La legge dispose che potevano essere inclusi tra i comprensori di bonifica i terreni montani dissestati nei riguardi forestali e idrogeologici e i bacini montani delimitati ai sensi del titolo II del T.U. 30 dicembre 1923 n. 3267¹⁵ caratterizzati da dissesto idrogeologico e forestale. “Le opere di

¹³ c.d. legge Mussolini sulla bonifica integrale

¹⁴ Art. 2 R.D. 13 febbraio 1933 n. 215

¹⁵ Art. 7

rimboschimento e ricostruzione dei boschi deteriorati (...)” erano di competenza dello Stato e necessarie ai fini della bonifica. Si attuò la costruzione di consorzi di bonifica¹⁶ tra i proprietari dei terreni, al fine di recuperare la proprietà fondiaria e come scopo un qualunque vantaggio per l’uso, la conservazione ed il miglioramento dei fondi. La partecipazione a questi consorzi era determinata dalla qualità del proprietario o di possessore dei fondi compresi nel perimetro territoriale della bonifica. Ai consorzi era riconosciuta la personalità giuridica pubblica, erano società di persone che trovano nella proprietà il presupposto necessario ed indispensabile. Il consorzio doveva essere il soggetto dell’impresa di bonifica, ovvero la struttura principale e di coordinamento tra opere pubbliche di competenza statale e opere private di miglioramento fondiario. Tale modello tuttavia non riuscì ad assicurare la connessione tra opere dello stato e dei privati e l’obiettivo della bonifica mancò il suo obiettivo finale. I finanziamenti furono inoltre molto poveri con conseguenti scarsi effetti positivi sulle aree rurali e boschive. Anche i provvedimenti di sovvenzioni e premi assunti nei confronti di particolari tipi di produzione agraria non diedero gli effetti sperati. Le agevolazioni erano dirette al fine politico economico di rendere diffusa la piccola proprietà agraria e sostituire progressivamente questa ai latifondi e alle grandi proprietà.

Nel panorama comparatistico, non sono molte le Costituzioni che contengono un riferimento normativo alla montagna paragonabile all’art. 44 della Costituzione italiana. Si segnalano solamente la Costituzione spagnola del 1978 all’art. 130¹⁷, e la Costituzione federale della Confederazione elvetica del 1999 nell’art. 50 comma 3¹⁸. La Costituzione italiana dedica al tema della montagna il secondo comma dell’art. 44, il quale è contenuto nel Titolo terzo, intitolato rapporti economici, della Parte prima della Costituzione, dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini. Il primo comma dell’art. 44 recita: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge, impone obblighi e vincoli alla proprietà

¹⁶ Artt. 54-73

¹⁷ Art. 130, comma 1 “I pubblici poteri attenderanno alla modernizzazione e allo sviluppo di tutti i settori economici e, in particolare, dell'agricoltura, dell'allevamento del bestiame, della pesca e dell'artigianato, al fine di equiparare il livello di vita di tutti gli spagnoli”. Comma 2. “Con lo stesso fine si dispenserà un trattamento speciale alle zone di montagna”

¹⁸ Art. 50 comma 3 “La Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna”.

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 ricostruzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.” Tale primo comma è diretto a dettare disposizioni riguardanti il territorio e le modalità del suo sfruttamento, termine oggi che può apparire superato da una più recente tendenza alla tutela e alla protezione dell’ambiente, ma che descrive bene l’intento del costituente, ovvero finalizzato alla trasformazione del territorio, sia fisica che giuridica. Il secondo comma recita invece: “La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”. La formulazione del primo comma è molto più articolata rispetto al secondo: il primo comma contiene infatti questioni quali gli obblighi e i vincoli della proprietà terriera, le bonifiche, la disciplina del latifondo, problematiche rilevanti per il periodo storico durante il quale l’art. 44 viene redatto, in cui la proprietà della terra e il lavoro in agricoltura rappresentavano un importante aspetto della società nel suo complesso. Per quanto riguarda il secondo comma, tale disposizione è l’unica all’interno del testo costituzionale a fare riferimento alle “zone montane” e si può dunque ipotizzare un percorso interpretativo opposto: dal momento che le questioni relative alla proprietà terriera e al lavoro in agricoltura sono meno sentite rispetto al principio del III millennio nell’attualità politica e sociale, è utile recuperare l’autonomia del secondo comma dell’art. 44 Cost., per distoglierlo dall’ombra del primo comma e per valorizzare il suo contenuto.

Il riferimento alla parola “montagna” fa la sua entrata per la prima volta nel corso dei lavori in Assemblea costituente il 13 maggio 1947, durante l’intervento dell’on. Einaudi. In quella giornata, l’on. Gortani presenta un emendamento che diventerà poi l’art. 44, comma 2, Cost. Questo riferimento nasce da un lungo dibattito in Assemblea costituente riguardo la proprietà terriera e la riforma agraria, iniziato nelle primissime fasi della redazione dell’articolato, precisamente presso la terza sottocommissione della c.d. Commissione dei 75¹⁹. La terza sottocommissione, la cui prima seduta fu il 26 luglio 1946, era incaricata di redigere la parte del testo

¹⁹ Durante la prima parte del suo operato, l’Assemblea costituente affidò ad una commissione interna (Commissione per la Costituzione) composta da 75 membri e per questo motivo soprannominata “Commissione dei 75”. Tale Commissione aveva il compito di redigere il progetto generale per la nuova Carta fondamentale.

costituzionale relativa ai rapporti economici e sociali. Tale sottocommissione si rese conto che si sarebbe dovuta occupare della materia agraria e industriale, andando ad affrontare la questione del problema agrario, industriale e bancario, e fissare le linee della futura legislazione. La questione agraria era una priorità per i costituenti, in quanto l'Italia del secondo dopo guerra era un Paese in cui l'agricoltura rappresentava il primo dei settori produttivi per numero di occupati ed era inoltre un Paese appena uscito da un conflitto che l'aveva deprivato sia sul piano sociale che economico. Si era rivoluzionato anche il quadro partitico e le politiche riguardanti il settore agricolo erano state impostate negli anni precedenti dal Partito Nazionale Fascista. Nel dopoguerra, le due principali aree politiche erano rappresentate in Assemblea Costituente da quella cattolica della Democrazia Cristiana²⁰, su quella socialista e marxista del Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria²¹, e del Partito Comunista Italiano²², che avevano tutto l'interesse ad improntare le politiche sul punto in maniera innovativa, seguendo le proprie ideologie e nel quadro di uno Stato che era impegnato sul piano istituzionale in una storica doppia transizione costituzionale, dalla monarchia alla Repubblica, e da uno Stato autocratico ad uno democratico-sociale. Il problema della disciplina giuridica della materia agraria era di particolare importanza dal punto di vista sociale, politico ed economico. All'interno della disciplina complessiva si poneva il problema della riforma agraria, "intesa come radicale modifica del regime di appartenenza, trasferimento e godimento diretto e indiretto del terreno agrario, nonché della disciplina delle attività connesse all'agricoltura"²³. Il punto era sia politico che ideologico, in quanto in quel momento storico convergevano tre delle grandi ideologie del XX secolo. La normativa in vigore era stata dettata dal regime fascista ed ereditata dallo Stato liberale del Regno d'Italia, mentre nell'Assemblea si confrontavano ora prevalentemente cattolici e marxisti, portando ad avvertire la necessità di una riforma radicale. Durante l'Assemblea costituente i problemi relativi alla materia agricoltura, riforma agraria e il regime della proprietà vennero dibattuti in un clima di unità e di visione politica, nonostante la consapevolezza dei

²⁰ 207 seggi

²¹ 115 seggi

²² 105 seggi

²³ E. Romagnoli, voce *Agraria, riforma*, in *Enciclopedia Italiana*, III Appendice, 1961, p.92

differenti profili giuridici che comportano. i costituenti si posero il problema di dettare una norma che potesse guidare il comparto agricolo e l'aspetto sociale ad esso correlato, in una società nella quale il settore primario era la componente fondamentale dell'economia. Il tema era inoltre dibattuto seguendo ulteriori considerazioni, ovvero ad esempio il fatto che l'agricoltura nel Nord del Paese non era assimilabile a quella del Sud. L'aspetto tecnico e quello politico inoltre non sempre coincidevano ed infine il latifondo non interessava tutte le zone ma, solamente il Sud Italia. Nella formulazione posta in discussione, si parlava esclusivamente di "abolizione" del latifondo, mentre nel testo definitivo troviamo il termine "trasformazione". Fu l'on. Michele Gortani a riportare l'attenzione sulla specificità montana. Dal punto di vista giuridico, presentò un emendamento così concepito al testo in discussione (che corrisponde all'attuale primo comma dell'art. 44 Cost.): "Nel medesimo intento la legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane". Questo comma non era stato concepito per costituire un comma autonomo dell'art. 44, bensì per aggiungersi all'unico comma di cui era composto l'articolo. L'on Gortani parlò a favore di un territorio e dei cittadini ben determinati, per i quali chiese che la Costituzione dedicasse una disposizione specifica. Da qui l'emendamento si inserisce nell'esatto percorso argomentativo di quello che conosciamo oggi come art. 44 Cost., ovvero l'obiettivo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali. Il tema della montagna entra quindi con forza nel dibattito dell'Assemblea costituente, con specifico riferimento alle condizioni del territorio e delle persone che vi vivono. L'iter della disposizione terminò in seguito a due modifiche, non di poco conto, che porteranno alla creazione di un comma autonomo dell'art. 44 Cost., portando alla cancellazione delle parole "nel medesimo intento", che collegavano testualmente e idealmente l'aggiunta alla frase precedente. Per ciò che concerne il rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art. 44 Cost., si può sottolineare la scomparsa del collegamento chiaro e diretto definito dalle parole "ai medesimi fini" operato in sede di coordinamento redazionale della Costituzione. La dottrina ha rilevato come da un lato, il secondo comma è stato "inserito nel corpo dell'articolo quasi casualmente"²⁴, dall'altro ha osservato che "questo preciso riferimento è scomparso

²⁴ S. Rodotà, Art. 44, cit. p.228

in sede di revisione finale del testo, ma sembra evidente la necessità di continuare a leggere la norma in questione in connessione con le norme dirette a disciplinare i rapporti economici in agricoltura”²⁵. Le due affermazioni sono in contrapposizione ma non configurano una visione radicalmente opposta in quanto in entrambi i casi si ipotizza un legame tra il primo e il secondo comma. La “casualità” dell’introduzione del secondo comma provoca il suo appiattimento di significato rispetto al primo, come se l’Assemblea costituente si fosse mossa per la scrittura della norma esclusivamente per la questione agraria, con una specificazione aggiuntiva al territorio e all’agricoltura di montagna. Questa lettura non è ingiustificabile ma trascura l’effettivo distacco del secondo comma dal primo, grazie anche alla scomparsa della formula “ai medesimi fini”. La questione è il grado di autonomia del secondo comma, ovvero se, e in quali termini o estensione, questo possa essere letto a prescindere dal primo comma. Vi sono vari elementi in favore di una lettura autonoma del secondo comma: innanzitutto, il secondo comma porta ad una specificazione del primo ed aggiunge un ulteriore elemento, il riguardo alle zone montane, che costituisce un’unità concettuale autonoma, in quanto la disposizione di provvedimenti in favore delle aree montane non è necessariamente collegata agli aspetti agricoli. In secondo luogo, la scelta di inserire il termine “zone” e non “terre” o “terreni” montani, in quanto interpretabile in senso più ampio rispetto al solo controllo degli aspetti geologici o agricoli. Inoltre, il termine “favore” utilizzato per la montagna, è connotato da un senso positivo e dunque predispone un’attitudine diversa da parte dell’azione dei pubblici poteri nei confronti della montagna, che deve essere più generale e con l’obiettivo di rimediare su più fronti ai problemi oggettivi che l’altitudine pone alla vita e alle attività delle comunità. È da considerare anche il fatto che se il secondo comma fosse divenuto un articolo autonomo, questo avrebbe rafforzato la considerazione generale in favore delle zone montane, e la disposizione avrebbe potuto dare risultati diversi da quelli che oggi conosciamo. La disposizione costituzionale dell’art. 44 Cost. inserisce la legge quale soggetto della frase, in quanto è “la legge” che “dispone provvedimenti”, e dunque questo configura ciò che nel diritto costituzionale viene indicata come una riserva di legge. La disposizione infatti è

²⁵ F. Merloni, Montagna, in Enciclopedia giuridica Treccani

caratterizzata da una riserva di legge relativa, e dà come unica indicazione la finalizzazione dell'intervento legislativo verso le zone montane, dunque la Costituzione consente l'intervento nella disciplina alla legge formale del Parlamento e delle Regioni, agli atti con forza di legge del governo ed alle fonti secondarie del diritto. Al contrario nel primo comma, si rileva una riserva di legge rinforzata in quanto la Costituzione delinea le linee generali del contenuto della legge, finalizzato all'intervento sul diritto di proprietà.

La seconda guerra mondiale non portò certo beneficio alle aree montane e rurali. L'economia agraria e montana andarono peggiorando la loro situazione, così come l'impovertimento demografico di tali aree e la povertà della popolazione rurale, con conseguente esodo ed abbandono. Le esigenze della storica arretratezza dell'agricoltura italiana furono portate all'interno della discussione dell'assemblea costituente, che tentò di risolvere il problema mediante una specifica normazione dove inserire le linee di interventismo pubblico nel settore. Venne introdotto così l'art. 44 il quale ha disposto:” *Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabili equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera, 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 media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane*”

In questo riferimento costituzionale alle “zone montane” si vuole andare a dare un indirizzo per interventi non più indifferenziati ma bensì specifici, legati quindi alle particolari condizioni delle diverse zone montane. La norma mise in luce due importanti aspetti. Si nota una sollecitazione positiva del legislatore, volto a favorire le condizioni ed i soggetti della produzione agraria e prevede che tale attività consista in provvedimenti riferiti a zone montane delle cui specifiche condizioni è necessario tenere conto. La disposizione inoltre avrebbe dovuto determinare criteri oggettivi per il dimensionamento dei fondi, finalizzati alla loro maggiore funzionalità economico-sociale, andando così a soddisfare altre finalità previste dall'art. 44 come l'aiuto alla piccola e media proprietà e la ricostruzione dei fondi frazionati e delle unità produttive. Gli obiettivi finalistici contenuti nella disposizione costituzionale quali gli equi rapporti sociali, il razionale sfruttamento

del latifondo, gli obblighi e vincoli alla proprietà terriera, la ricostruzione delle unità produttive, la bonifica delle terre incolte, a ben vedere, non ha introdotto strumenti e modelli innovativi rispetto a quelli già presenti e perseguiti con scarsi risultati dalla precedente normazione sui terreni montani. Gli interventi normativi in attuazione del contenuto dell'art. 44 a favore dei terreni montani furono rivolti principalmente verso i terreni boscati e successivamente caratterizzati da una serie di norme di incentivazione finanziaria che avevano come obiettivo il rimboschimento e il sostegno dello sviluppo montano in zone povere ed emarginate in seguito all'esodo. La legge 20 aprile 1949 n. 264 fu il primo provvedimento in favore dei territori montani, e andò ad istituire i cantieri di rimboschimento, di lavoro e di sistemazione montana, con lo scopo di attenuare il fenomeno della disoccupazione. L'anno seguente venne emanata la legge 10 agosto 1950 n. 646 con la quale venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno, che destinava considerevoli finanziamenti per la sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua per la bonifica, l'irrigazione e la trasformazione agraria. Con la legge n. 647 emanata nella stessa data si avviarono interventi di sistemazione dei bacini montani, di bonifica, di irrigazione ed infrastrutture per i territori svantaggiati del centro-nord. Nel 1952 venne pubblicata su proposta del ministro Fanfani, la prima legge a favore dei territori montani²⁶ tramite la quale si intendeva affrontare in maniera organica e con vastità di mezzi il problema dell'economia delle zone montane, ripercorrendo la linea già tracciata da Serpieri. In questa legge vennero indicati i criteri e le procedure per la classificazione dei vari territori montani e dei comprensori di bonifica montana. Con la Legge 991/1952 nasce la "montagna legale"²⁷, e si va ad affermare un concetto unitario di montagna coincidente con i terreni che vengono classificati come montani grazie all'applicazione di criteri uniformi e meccanici. Questa legge dà esplicita attuazione all'art. 44, comma 2, Cost. e la montagna diviene così oggetto di interventi di natura non diversi da quelli della fase precedente (settoriali e centralizzati) ma non più finalizzati all'esclusiva tutela di tali territori ma ad una loro crescita economica e produttiva. L'articolo 1 andò a definire il criterio di delimitazione e determinazione dei territori montani, che

²⁶ Legge 25 luglio 1952 n. 991

²⁷ La montagna reale al contrario, viene calcolata sull'altitudine.

cambia nettamente in quanto la classificazione dei territori montani ovvero della c.d. “montagna legale” costituisce il presupposto dell’applicazione di una serie di provvidenze disciplinate dal titolo II della l. n. 991, integrate poi in una serie di leggi settoriali successive. Tale legge andò a prevedere che l’organo competente a valutare in concreto se un comune fosse montano o meno, era la Commissione censuaria centrale, ai sensi del comma 2. La Commissione censuaria centrale era un organismo tecnico a composizione tecnica, vertice di un sistema di cui facevano parte le commissioni censuarie provinciali e comunali. La Commissione censuaria centrale era un organismo amministrativo che andava a valutare ed aggiornare un dato tecnico e fattuale, utilizzando i canoni del legislatore. Il sistema delle Commissioni censuarie provinciali erano inserite nel sistema della compilazione e dell’aggiornamento del catasto, che negli anni ’30 venne aggiornato normativamente, riguardo anche ai dettagli degli immobili. Le Commissioni censuarie provinciali suddivisero “l’intero territorio montano della Provincia in zone costituenti ciascuna un territorio geografico, economico e sociale”. La disposizione di cui all’art. 1 identifica i criteri per l’individuazione della “montagna” per il diritto: “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 di 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, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400”. Dal testo si può dedurre che venivano considerati “territori” i Comuni, e dalla disposizione sopra citata bisognava eseguire una media matematica, calcolata per ettaro, dalla somma del reddito dominicale e agrario del Comune. Il riconoscimento del territorio montano ai Comuni è caratterizzato da un’attribuzione non automatica bensì la Commissione censuaria doveva includere ogni porzione di territorio della Repubblica da considerarsi montana. La norma andava a dare attuazione alla disposizione costituzionale dettando norme a favore delle zone montane non in considerazione

di un solo requisito puramente oggettivo come quello altimetrico, bensì in relazione alla combinazione di altitudine e basso reddito. Grazie alla combinazione dei due fattori “altitudine media” o dislivello con il reddito catastale inferiore alla cifra data ad ottenere come risultato l’individuazione del territorio svantaggiato e di montagna. Ai sensi del comma 3 del medesimo art. 1 l. 991/1952 “la predetta Commissione ha altresì facoltà di includere nell’elenco stesso i Comuni, o le porzioni di Comune, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani ne catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici ai sensi del decreto legislativo presidenziale 22 giugno 1946, n. 33”. La legge pone dunque la possibilità che la Commissione censuaria centrale estenda la valutazione di territorio montano al di fuori dei requisiti che la legge ha fissato. È previsto anche il riconoscimento di isolate porzioni di territorio comunale come montane, che va a creare la categoria dei comuni parzialmente montani, la quale va ad aggiungersi a quelli totalmente montani. Si è permesso così l’ampliamento dei confini dei territori di montagna oltrepassando i limiti prefissati e consentendo la precisa delimitazione delle zone montane anche in unità amministrative complessivamente non montane. Questa discrezionalità e flessibilità tuttavia faticano a ritrovarsi in una definizione giuridica di montagna che possa valere sempre e comunque. Dall’art. 1 l. 991/1952 emerge la difficoltà di esprimere in modo certo la definizione di un territorio montano. L’art. 1 infatti non dà una definizione vera e propria di montagna, ma offre piuttosto uno strumento procedurale e degli indicatori oggettivi, rimandando la determinazione ad un organo tecnico/burocratico. Si può quindi concludere dicendo che l’art. 1 della l. 991/1952 non pare essere stato concepito come definizione di zone montane in riferimento all’art. 44, comma 2, Cost., bensì come fondamento per la legge medesima della quale costituisce disposizione d’apertura. Negli anni ’50 l’art. 1 della legge 991/1952 subisce alcune modificazioni da parte dell’art. 12 comma 1, del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 che introdusse alcuni commi e successivamente ad opera dell’articolo unico della l. 30 luglio 1957 n. 657. Queste modifiche non hanno tuttavia intaccato la definizione di territori di montagna sopra citata. Un’ulteriore

innovazione viene apportata dalla l. 3 dicembre 1971, n. 1102 “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”. L’art. 1 di tale legge cita che le disposizioni sono volte “a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali”. Rispetto alla disposizione del 1952, oltre al tema dell’agricoltura sono coinvolte le Regioni e le Comunità montane.

La legge previse inoltre un’ulteriore specie di delimitazione dei territori montani: quella volta ad identificare i comprensori di bonifica montana. L’istituzione dei comprensori di bonifica nei “territori montani che, a causa del degradamento fisico e del grave dissesto economico, non erano più suscettibili di una proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento delle attività dei singoli e il coordinamento delle medesime ad opera dello Stato²⁸”, fu un aspetto rilevante di tale legge. Come nella legge del 1933, anche all’interno di tali comprensori di bonifica era prevista la costituzione per iniziativa dei proprietari e degli enti pubblici interessati o anche d’ufficio, dei consorzi di bonifica montana per l’esecuzione, il mantenimento e l’esercizio delle opere di bonifica. per i territori montani non ulteriormente qualificati²⁹, il regime di intervento si caratterizzava da un insieme di finanziamenti e agevolazioni come anticipazioni creditizie e mutui a coltivatori diretti, piccolo e medi proprietari per miglioramenti fondiari operanti nei territori montani; agevolazioni e sussidi per i terreni sottoposti a vincolo idrogeologico ed estesi a tutti i territori montani; contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali. Il legislatore voleva frenare l’esodo delle popolazioni montane e migliorarne la situazione reddituali, con politiche legislative volte a considerare i territori montani non solo da una migliore redditività, ma anche da una migliore situazione economica e sociale. La legge sulla montagna del 1952 è stata la prima legge che ha avuto l’intento di affrontare i problemi socio-economici

²⁸ Art. 37

²⁹ c.d. montagna legale

dei territori montani tentando di dare una definizione territoriale degli stessi: classificando i territori montani basandosi su criteri normativamente definiti e indifferenti nei confronti delle aree geografiche ed essenzialmente basato sulla rilevazione censuaria. Tuttavia questa legge risultò essere solamente una legge finanziaria di spesa per opere di rimboschimento e bonifica montana e non andò a migliorare il tenore di vita delle popolazioni montane.

I successivi interventi normativi a favore delle aree montane nell'ottica dell'autogoverno furono i Consigli di Valle e le Comunità montane. Il D.P.R. 10 giugno 1955 n. 987³⁰ fu un primo intervento che previde la facoltà di costruire dei consorzi a carattere permanente, ovvero le Comunità montane o Consigli di valle, tra comuni compresi in tutto o in parte nel perimetro delle zone individuate secondo criteri geografici ed economici dalle commissioni censuarie provinciali e da quella centrale nel caso in cui le prime ritenessero che la zona dovesse comprendere territori riguardanti due o più province. La costituzione dei consorzi era volontaria e obbligatoria nel caso di richiesta da parte di tre quinti dei Comuni interessati rappresentanti almeno la metà della superficie complessiva della zona. Questi enti avevano la funzione di promuovere consorzi di prevenzione e di bonifica montana, con la redazione di un piano unitario delle opere da eseguire, delle attività economiche da sviluppare e dei servizi pubblici da realizzare, basandosi sulle risorse e sui bisogni delle popolazioni. Si prevedeva anche la fondazione di aziende speciali per la gestione dei boschi e dei pascoli o promozione di consorzi forestali, la predisposizione ed il coordinamento dei programmi di investimento dei fondi a disposizione dei consorzi dei Comuni. L'istituzione dei Consigli però si rivelò fallimentare. Con la legge 4 agosto 1978 n. 440 "Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate" il legislatore voleva perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale, correlati alle particolari necessità dei territori marginali e montani. La normativa prevedeva un procedimento amministrativo affidato alle amministrazioni regionali, che non sono riuscite però ad applicare le previsioni attuative, nonostante siano state poste dalle stesse numerose normative per il raggiungimento degli obiettivi. Le difficoltà

³⁰ Decentramento dei servizi del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste

attuative hanno riguardato i parametri per la determinazione del carattere del terreno “incolto o “insufficientemente coltivato”, quali presupposti per l’assegnazione dello stesso. I terreni incolti o abbandonati erano infatti quei terreni soggetti a coltivazione agraria che non fossero stati destinati ad utilizzazione agraria da almeno due anni. I terreni insufficientemente incoltati invece erano quelli le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell’ultimo triennio non avessero raggiunto il 40% di quelle ottenute per le stesse colture nello stesso periodo in terreni ubicati nella stessa zona censuaria, aventi le stesse caratteristiche catastali e tenuto conto delle scelte colturali della zona. L’individuazione dei terreni incolti avrebbe dovuto essere effettuata tramite un censimento da parte delle regioni per le zone caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono; il terreno per poter essere dato in concessione doveva però essere censito e classificato come incolto. Al proprietario era data la possibilità di impegnarsi a coltivare le sue terre in maniera diretta e in base ad un piano programmato e concordato con la regione, per evitare il procedimento ablatorio. Il procedimento aveva un carattere coattivo ed impositivo che non incontrò una facile adesione da parte dei proprietari delle superfici incolte. Un ulteriore problema era rappresentato dai terreni “silenti”, ovvero con proprietari non identificabili da molti anni e dunque non ascrivibili alla categoria dei terreni abbandonati in quanto potenzialmente rivendicabili. Per quanto riguarda la legittimazione attiva per richiedere l’assegnazione prevista dalla legge n. 440 in capo ai titolari di imprese singole o associate, il favore normativo nei confronti delle cooperative di giovani tra i soggetti privilegiati nell’assegnazione, ha portato ad escludere automaticamente i singoli e i proprietari isolati, soggetti molto diffusi nei territori marginali montani e collinari. L’inattuazione del disegno normativo, venne poi superato dagli indirizzi di politica comunitaria.

Con l’art. 29 comma 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142 “ordinamento delle autonomie locali” vengono abrogati gli artt. 1 e 14 comma 2 della l. 991/1952 e degli artt. 3, 5 e 7 della l. 1102/1971. Il concetto di “comuni montani” e “parzialmente montani” continua a persistere ed è posto a fondamento delle Comunità montane. L’art. 28 cita infatti: “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". Il comma 2 prevede inoltre: "non possono, di norma, avere una popolazione inferiore a 5000 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% 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.". Si assiste quindi ad un continuo rimando alla definizione di territori montani e di comuni parzialmente o totalmente montani. La competenza legislativa sulla disciplina delle Comunità montane spetta alle singole Regioni, le quali nel momento in cui attivano tale ente sono chiamate anche a stabilire quali comuni ne fanno parte. Con l'abrogazione, viene meno la procedura di compilazione e aggiornamento della lista dei comuni montani, ma non l'elenco redatto in passato dalla Commissione censuaria. Neanche la legge 31 gennaio 1994, n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane" pone una definizione nuova o diversa dalle precedenti, in quanto l'art. 1, comma 1 cita: "la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, [che] ai sensi dell'art. 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.". Si nota tuttavia una diversa attenzione alle zone montane, che vengono definite "risorse ambientali" e la questione non è più solo agraria e assistenziale, ma va ad individuare le risorse e le potenzialità nell'ambito della salvaguardia e la tutela delle specificità. L'art. 1, comma 3 cita infatti: "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 delle Comunità montane" ovvero "comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni" in mancanza della ridelimitazione.". Il duplice rimando è di facile lettura solo nel primo caso, ovvero nel caso in cui il comune montano sia comune facente parte di una Comunità montana, in quanto la definizione può essere rinviata alla legge regionale che aveva

il compito di definire le Comunità montane. Nella seconda ipotesi però, il rinvio ai comuni montani che venivano classificati dalla l. 1102/1971, tale legge rinviava poi alla l. 991/1952, la quale risultava abrogata. L'elenco dei comuni montani veniva quindi utilizzato anche in mancanza della ridelimitazione da parte della Regione competente, in quanto l'elenco permaneva anche dopo l'abrogazione del metodo di compilazione. La norma citata vuole infatti andare a colmare un "vuoto" non normativo, bensì la determinazione delle zone montane. La mancanza dei criteri di delimitazione ma non la delimitazione stessa, è una scelta del legislatore coerente con il rapporto Stato-Regioni improntato alla devoluzione di competenze, che negli anni '90 portò ad una spinta verso una maggiore autonomia regionale, fino a giungere nel 2001 alla riforma costituzionale. Tuttavia questa scelta non è coerente con la legislazione precedente e non si distingue per rigore costruttivo, in quanto l'impossibilità di aggiornamento dell'elenco riguardante i comuni montani comporta anche un problema di utilizzo dello stesso. In assenza della Commissione censuaria centrale, gli elenchi sono stati successivamente curati dall'Uncem³¹ e poi dall'Istat. Nel periodo di tempo che intercorre dagli anni '70 agli anni '90 l'ordinamento nazionale cambia, soprattutto in relazione all'intervento della normativa dell'Unione Europea, e in seguito all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, il propagarsi delle loro funzioni e la relativa riforma che nella seconda metà degli anni '90 raggiungerà il suo culmine. Grazie all'attribuzione di competenze alle regioni infatti si riuscirà a trasformare gli interventi sulle zone montane e la definizione stessa di montagna.

³¹ Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani.

1.4.2 L'art. 44 Cost. e il rapporto con l'Unione Europea e le Regioni

Nell'attuazione della riserva di legge contenuta nell'art. 44 Cost., le regioni a statuto ordinario devono fare riferimento all'art. 117 Cost., il quale è stato modificato dalla riforma del Titolo V del 2001. Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale invece, queste devono fare riferimento ai rispettivi statuti. La condivisione dello spazio di intervento legislativo da parte del legislatore statale e regionale avviene all'interno di una collaborazione costituzionalmente dovuta. La difficoltà risiede nel fatto che la montagna in quanto territorio, può ospitare diverse attività che vi si svolgono, molti elementi ed istituti giuridici possono trovare applicazione e dunque, non tutto corrisponde ad un ambito di intervento settoriale normativo che possa essere efficacemente riassunto. Nel sistema di ripartizione e collaborazione componenziale rientrano anche le disposizioni dettate dall'Unione Europea e derivanti dal diritto internazionale. L'UE ha infatti influenze estese sulle politiche comunitarie, in particolar modo la politica agricola comune interviene sugli aspetti moderni della questione agraria. Per quanto riguarda le norme di diritto internazionale invece, queste vengono integrate nell'ordinamento italiano solo in seguito alla ratifica dei trattati. Entrambe le normazioni relative ad Unione Europea e trattati internazionali, sono previsti dall'art. 117 Cost., ai sensi del quale lo Stato e le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione "dei vincoli derivanti dall'Unione Europea e dagli obblighi internazionali". Tuttavia, l'affidamento da parte dell'art. 44, comma 2, Cost. dei provvedimenti a favore delle zone montane alla legge, non ha un riscontro diretto nelle materie elencate all'interno dell'art. 117 Cost., né nella versione precedente al 2001 e né successivamente a tale data. La sovrapposizione tra l'argomento "montagna" e le singole materie produce fenomeni di interferenza e una complessità di ricostruzione normativa. Un'ulteriore questione riguarda la riserva di legge relativa, all'interno della quale può intervenire il legislatore statale attraverso leggi ed atti aventi forza di legge, ed il legislatore regionale attraverso la legge ordinaria. La norma viene quindi rispettata sia con l'emanazione di atti normativi secondari, sia da parte dello Stato che delle Regioni, in applicazione delle rispettive materie costituzionali di

competenza³². L'intreccio delle competenze, la natura degli interventi, l'approccio dei pubblici poteri a tutti i livelli, al tema complessivo della montagna può portare all'utilizzo di uno strumento diverso come le politiche. Il problema che si pone è dunque se l'implementazione e l'utilizzo delle politiche risponda alla richiesta della norma costituzionale. Il sistema in cui la Costituzione è stata concepita presuppone la decisione del legislatore sotto forma di legge e successivamente l'intervento dell'amministrazione in base alle indicazioni fornite. In questo modo l'implementazione delle politiche è adatto al sistema costituzionale, anche nel caso in cui la legge si dimostri troppo generica nel contenuto precettivo lasciando così ampio spazio all'intervento dell'esecutivo. Tuttavia se le politiche sono elaborate come strumenti complessivi di selezione degli interessi pubblici che ignorano o evitano l'intervento del legislatore, allora si può ipotizzare che le politiche in favore delle zone montane non siano pari a quanto riportato nelle disposizioni di legge, portando a configurare un problema di compatibilità con la Costituzione. La disposizione costituzionale "a favore" delle zone montane, presuppone una condizione di svantaggio della montagna. Durante i lavori in Assemblea costituente, l'intento dell'inserimento della norma è stata in funzione dello svantaggio storico e all'epoca attuale. Sin dagli anni cinquanta all'interno dell'ordinamento italiano si sono susseguiti una serie di normative in favore delle zone montane che ha portato tuttavia solamente interventi per la gestione dei terreni agricoli. Le condizioni dei terreni in montagna sono inoltre tali per cui il divario non è fisicamente colmabile se confrontato con terreni di altre zone ad esempio in pianura, dal momento che la difficoltà si ha non solo con riguardo alla coltivazione, ma anche a causa del clima più rigido a parità di latitudine. Sono da considerare però che alcune particolarità e condizioni proprie dei territori di montagna costituiscono delle risorse. Si può considerare quindi la proposta interpretativa offerta dall'art. 117, comma 3, Cost., riguardante la potestà legislativa concorrente della "valorizzazione", nello specifico riferita alla materia "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali". Nella promozione e nella valorizzazione si può quindi individuare la flessibilità di intervento e la valutazione necessaria a caratterizzare l'azione pubblica. Tale

³² Art. 117, comma 5, Cost.

proposta interpretativa, vuole andare a promuovere sul piano della Costituzione le risorse uniche, le particolarità e le preziosità della montagna. Nella legislazione precedente al 1948 veniva privilegiata la disciplina di singoli aspetti dei territori di montagna. La Costituzione considera invece lo sviluppo dell'economia e il benessere dei cittadini, le provvidenze in favore dei soggetti o dei territori svantaggiati, in combinazione con "il pieno sviluppo della persona umana", come previsto dall'art. 2 Cost. Nel 1948 inoltre il tema della questione agraria era sinonimo di lavoro, in quanto il settore agricolo forniva lavoro a milioni di persone la cui esistenza era strettamente collegata ai ritmi e alle condizioni della terra. Dunque un dato economico e sociale molto importante. Oggi l'agricoltura non è più il settore trainante dell'economia nazionale ma rimane comunque un settore di rilievo, che presenta molte delle eccellenze italiane e permetta la valorizzazione e la tutela del territorio e delle specialità e delle tradizioni locali. Da cui l'importanza di valorizzare l'indipendenza del secondo comma dell'art. 44 Cost. dal primo, in quanto le zone montane non sono esclusivamente terreni agricoli ma è importante considerare le necessità della popolazione che in quei luoghi vive e lavora. L'art. 44, comma 2, Cost. ha possibilità di integrarsi e mettersi in rapporto con altre norme costituzionali ed altri aspetti dell'ordinamento, in quanto le disposizioni in favore delle zone montane non sono solo disposizioni che rientrano in una specifica categoria, al contrario di quelle relative alla proprietà terriera o che stabiliscono finanziamenti aggiuntivi. Per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo inoltre, viene riconosciuto oltre al solo intervento dello Stato, l'intervento delle Regioni ampliando il quadro di riferimento dell'art. 44, comma 2, Cost. estendendo la portata oltre la materia dell'agricoltura.

1.4.3 Enti locali e Comunità montane: evoluzioni normative e soppressioni

La questione sugli enti locali ed intermedi precede lo stesso concetto di ordinamento italiano, in quanto il Regno d'Italia ancora prima di assumere tale denominazione nel 1861, si strutturò proprio sulla riorganizzazione degli enti locali. La prima importante riforma infatti fu la legge 23 ottobre 1859, n. 3702 (c.d. legge Rattazzi) dello Stato preunitario Regno di Sardegna, nata in condizioni storiche e giuridiche particolari. Da quella legge in poi gli enti locali, compresi gli enti intermedi sono stati oggetto di frequenti riforme e di progetti di riforma. A tale questione si aggiungerà poi la considerazione delle Regioni in Assemblea costituente. La legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (c.d. legge Delrio), fa riferimento ad una disciplina transitoria, dal momento che resta "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione". La riforma a cui fa riferimento è quella approvata dalla Camera il 12 aprile 2016, sottoposta a referendum *ex art. 138 Cost.* nel dicembre 2016, referendum durante il quale i "no" hanno prevalso, portando l'interruzione del percorso del testo approvato dalle Camere. Tra i diversi scopi di tale legge, si sarebbe avuto la soppressione della parola "province" dal testo della Costituzione, disponendo l'estinzione di tale ente intermedio. Dunque la disciplina transitoria della legge 56/2014 è senza riferimento preciso e si trova in attesa di norme attuative che, con riguardo al progetto a cui precedentemente miravano, ora non giungeranno mai. Allo stesso modo la regionalizzazione della disciplina delle Comunità montane è toccata dal contrasto tra unità e differenziazione della disciplina degli enti locali e delle associazioni di enti locali in Italia. Tra il Comune e la Regione, si collocano degli enti intermedi quali le Province ed in tempi più recenti le Città metropolitane. Tali enti intermedi nel corso degli anni sono stati caratterizzati da un'evoluzione normativa che corrispondeva alla volontà politica del legislatore. Il Comune è l'unità amministrativa più piccola, tale che costituisce il punto di contatto tra la Repubblica e i cittadini. È l'ente territoriale più vicino ai cittadini e detiene l'esercizio delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost. I Comuni sono identici nella loro composizione giuridica, sia che siano grandi e popolosi, sia che siano di piccole dimensioni e scarsamente abitati. I Comuni

possono differenziarsi a causa della loro origine storica, ma sotto la luce del diritto la questione riguarda il territorio in quanto su questo vengono esercitati i poteri e lo svolgimento delle funzioni cui i poteri sono collegati. Guardando al tema della montagna però, il territorio è fondamentale. La prima parvenza di un ente denominato Comunità montane nel nostro ordinamento si è avuto con il d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, che all'art. 13 prevedeva la possibilità di costituire un "consorzio a carattere permanente, denominato Consiglio di Valle o Comunità montana", da crearsi in zone "consistenti ciascuna un territorio geografico, economico o sociale". In tale disposizione risultano già presenti due aspetti fondamentali delle Comunità montane ovvero la ripartizione delle zone omogenee e la natura di ente pubblico. Agli inizi degli anni '70 per tentare di contrastare il fenomeno dell'abbandono e superare la settorialità e la centralizzazione degli interventi, il legislatore introdusse nuove forme di autogoverno attraverso l'istituzione delle Comunità montane con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102, per superare il modello associativo fallimentare dei Consigli di valle. Alle Comunità montane vennero affidati compiti di valorizzazione e promozione delle zone e dei territori montani, soprattutto quelli marginali e più degradati, con la finalità di promuovere la valorizzazione delle zone montane e favorendo la partecipazione della popolazione alla predisposizione ed attuazione di programmi di sviluppo, e di piani territoriali riguardanti i rispettivi comprensori montani con l'obiettivo di una politica generale di equilibrio economico e sociale. Questi obiettivi non trovarono abbastanza sostegno e forza all'interno di un processo generale di programmazione nazionale e regionale ed il fallimento degli stessi fu da ricondursi ai limiti derivanti dagli ambiti territoriali delle Comunità montane che non consentivano di raggiungere e superare gli squilibri territoriali, il mancato avverarsi di esperienze di programmazione regionale per realizzare i piani di sviluppo, la persistente settorialità negli interventi con conseguente dispersione delle risorse ed infine la mancanza di finanziamenti e sostegni finanziari. L'art. 9 aveva disposto a sostegno dell'economia montana, l'esercizio di funzioni esclusive delle Comunità montane per la riattivazione di colture agrarie in territori montani abbandonati o anche parzialmente boscati per trasformarli in zone boschive. La Comunità montana poteva inoltre acquistare e prendere in affitto terreni per destinarli alla formazione

di boschi, prati, pascoli o riserve naturali per rivitalizzare l'economia locale. Con la legge 1102/1971 all'art. 4 si dispose la costituzione delle Comunità montane "in ciascuna zona omogenea, in base a legge regionale" tra i Comuni che in essa ricadono. La legge regionale era quindi tenuta a stabilire le norme relative alla formulazione degli statuti, l'articolazione e la composizione degli organi, la preparazione dei piani zionali e dei programmi annuali, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio (art. 4, comma 1, lett. a-d). L'art. 5 di tale legge prevede poi che "entro un anno dalla sua costituzione, ciascuna Comunità montana appronterà, in base alle indicazioni del piano regionale, un piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale della propria zona" (comma 1), il quale "partendo da un esame conoscitivo della realtà della zona, tenuto conto anche degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale o intercomunale e dell'eventuale piano generale di bonifica montana, dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi" (comma 2). La delimitazione delle circoscrizioni era in capo alle regioni, individuando i Comuni che potevano far parte di ambiti territoriali omogenei³³. Ulteriori leggi regionali avevano poi provveduto a disporre attribuzioni e risorse alle Comunità montane per la valorizzazione dei territori.

Il modello originario delle Comunità montane trovò un'applicazione temporalmente limitata. La delimitazione delle Comunità montane riguardava esclusivamente le zone di montagna, che il legislatore statale lascia stabilire al legislatore regionale, facendo riferimento all'art. 12 d.p.r. 987/1955. Anni dopo, in sede di revisione normativa, la l. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" l'art. 28, comma 1 qualifica le Comunità montane "enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni e parzialmente montani della stessa provincia", riprendendo la ripartizione. L'art. 28 inoltre qualifica le Comunità montane come "enti locali", mentre l'art. 4 della l. 1102/1972 aveva definito le Comunità montane come "enti di diritto pubblico". Le Comunità montane avevano il compito di elaborare un piano pluriennale di sviluppo integrato, relativo a tutti i

³³ La Comunità montana non poteva ricomprendere nella propria circoscrizione Comuni capoluogo e Comuni con popolazione superiore ai 400.000 abitanti. Potevano entrare a far parte della Comunità solamente i Comuni il cui territorio fosse montano in gran parte e nei quali la popolazione non fosse inferiore al 15% di quella complessiva.

settori produttivi in particolar modo il settore agricolo, e ai servizi mentre guardando al quadro normativo le Comunità montane erano da considerare come una “unione di Comuni” montani o parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, “create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali” (Corte cost., sent. 229/2001). L’art. 28, comma 2 della l. 142/1990 prevede che le Comunità montane non potessero avere “una popolazione inferiore a 5.000 abitanti” e che fossero “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”. L’obiettivo era appunto la creazione di un ente di coordinamento per comuni di piccole dimensioni, che potessero trovare nell’aggregazione le basi per una programmazione e gestione efficiente delle risorse e delle funzioni. La riforma della disciplina continua con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, il quale sistema le modifiche intervenute, integrandole tra loro. L’art. 27, comma 1 dispone “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 di funzioni comunali.”. Il successivo comma 3 specifica che “la Regione individua, concordandoli nelle sedi concertative [previste dalla legge] 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”. È prevista inoltre la possibilità che “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” (art. 27, comma 7). La legge prevede quindi che i provvedimenti a favore delle zone

montane di cui all'art. 44, comma 2, Cost., siano realizzate non solo per forza di legge, ma anche tramite un ente specificamente dedicato. L'art. 28, comma 3 tra le varie funzioni prevede che "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", insieme al "piano territoriale di coordinamento" (comma 4) e il "piano pluriennale di sviluppo socioeconomico" (comma 5). L'obiettivo delle Comunità montane consisteva e consiste, dove sopravvivono, nell'individuare un ente di dimensioni intermedie, più comunale che provinciale e specificamente dedicato alla montagna. Pur inquadrando le Comunità montane come enti locali, ciò non ha portato a considerarle come enti territoriali, perché il territorio appartiene ai Comuni che ne fanno parte, limitando quindi il ruolo e le potenzialità delle Comunità stesse come modello di governo locale.

Nemmeno la successiva legge 31 gennaio 1994 n. 97 ottiene migliori risultati: tale normazione intendeva creare nelle zone montane condizioni di autonomia e sostenibilità per cercare di superare gli squilibri socio economici e recuperare la presenza umana nelle zone montane. Questa legge cercò di introdurre nuove forme di gestione del patrimonio agro-forestale, da parte delle Comunità montane, attraverso strumenti pattizi (convenzioni con i proprietari) e consensuali (intese con i Comuni ed altri enti pubblici) nell'ottica dei modelli contrattati dell'azione amministrativa. Successivamente le Comunità montane sarebbero potute passare alla costituzione coattiva (solamente se lo avessero richiesto i proprietari di almeno i 3 quarti della superficie interessata) di consorzi per la gestione del patrimonio agro-forestale. L'obiettivo principale era il coinvolgimento e la partecipazione dei proprietari locali. Il modello dell'autogestione delle popolazioni montane, che già era stato applicato in altri contesti istituzionali³⁴, era l'obiettivo centrale del dibattito, nato dal declino delle zone montane e dallo spopolamento delle stesse, e che andavano causando difficoltà di tipo economico-sociale. I limiti più evidenti delle Comunità montane furono: 1) limiti derivanti dagli stessi ambiti delle

³⁴ L'istituto è di origine anglosassone (*self government*) e si fonda sul reggimento degli organi locali da parte degli elementi scelti dagli stessi governati

Comunità montane che non consentono di raggiungere gli obiettivi di riequilibrio rispetto alle altre parti del territorio; 2) il mancato avvio di una serie di esperienze di programmazione regionale, nel cui ambito si collocano e hanno un senso i piani delle Comunità montane; 3) la persistente settorialità degli interventi, delle funzioni e la sopravvivenza di enti a competenza diversa hanno impedito la definizione di interventi organici; 4) la carenza di finanziamenti.

La l. 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”, già prima dell’inizio della crisi economica che avrebbe accompagnato la fine del decennio e l’inizio del successivo, dispose il riordino, eseguito in parte dalle Regioni, delle Comunità montane. Tale normativa venne impugnata dalle Regioni avanti la Corte costituzionale, la quale tramite la sentenza 237/2009 confermò la potestà legislativa delle Regioni, dichiarando l’incostituzionalità della disciplina statale e confermando la libertà di determinazione delle Regioni. Venne confermato il principio stabilito dalla sent. 159/2008 secondo il quale “una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente [il coordinamento della finanza pubblica è una materia concorrente e a questa materia si riconducono tutte le disposizioni che impongono risparmio di spesa], può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni”. Lo Stato modificò i trasferimenti alle Comunità montane, riducendoli con la finanziaria del 2008 e in seguito azzerandoli con la finanziaria 2010, l. 191/2009. Questo ha permesso alle Regioni di incidere sul contenimento della spesa perseguita dal legislatore statale. Tuttavia se i risparmi di spesa voluti dallo Stato vengono compensati con maggiori spese regionali, non si ottiene il risultato finale del contenimento della spesa pubblica complessiva. Dagli anni ’70 fino alla fine degli anni 2000, le Comunità montane hanno goduto di un momento nel quale costituivano motivo di orgoglio nella tutela delle specificità montane, fino a divenire poi l’ente pubblico inutile e causa di sprechi per eccellenza. Nel frattempo, le Regioni venivano sempre più vincolate sul piano finanziario, sia sul piano degli obblighi rivolti ai Comuni di minori dimensioni di esercitare in modo associato le funzioni, poiché molti dei Comuni minori sono Comuni montani.

Quando la Corte Costituzionale stabilì che la disciplina delle Comunità montane spettava alla potestà legislativa delle Regioni, si riferiva in particolar modo alle Regioni a statuto ordinario. Tali Regioni hanno dimostrato poi di non avere a disposizione l'alternativa tra la scelta di abolire o mantenere le Comunità montane, ma hanno potuto sperimentare forme ulteriori e diverse rispetto alla disciplina originaria della Comunità montana. Configurare una forma associativa tra enti locali non comporta interferenza con la potestà legislativa statale, che riguarda alcuni aspetti e non la totalità della disciplina degli enti locali, tuttavia l'apertura verificatasi in favore delle Regioni è significativa, le Regioni possono infatti spingersi oltre. L'art. 13 della l. 158/2017 contiene una norma di dettaglio cui fa seguito una norma di principio. Il comma 1 di tale articolo cita i piccoli comuni che possono esercitare in forma associata le funzioni mediante unioni di comuni montani, sono tenuti ad esercitare nella stessa forma anche le funzioni “di programmazione [...] nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziari” e “non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture”, mentre è delegato alle Regioni ai sensi del comma 2 adottare “gli opportuni provvedimenti per recepire la disciplina dell'Unione europea in materia di sviluppo delle aree rurali e montane”. Lo Stato lascia quindi sia all'Unione europea che alle Regioni lo spazio normativo, nonostante l'impatto su molteplici materie e questioni, con il solo limite dell'istituzione di nuovi soggetti.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (c.d. legge Delrio), ai sensi dell'art. 1, comma 3 “le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97”, ha creato una distinzione tra il territorio montano e il territorio di confine con Paesi stranieri, portando all'individuazione di determinati territori nell'arco alpino. Le province con territorio interamente montano confinanti con altri Paesi sono la provincia del Verbano-Cusio-Ossola in Piemonte, la provincia di Sondrio in Lombardia e la provincia di Belluno in Veneto. La Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, in quanto dotate di statuto speciale non sono soggette alle disposizioni della l. 56/2014, e la Provincia autonoma di Trento non presenta

confini internazionali. Ai sensi dell'art. 1, comma 53 della legge citata, “restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione”. Ai sensi dell'art. 1, comma 85 “le province montane di confine, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa degli enti locali;
- e) Gestione dell'edilizia scolastica;
- f) Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.”

Inoltre, ai sensi del seguente comma 86: “esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

- a) Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) Cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.”

Tutte e tre le Regioni interessate, sono intervenute a disciplinare ciascuna la propria provincia montana di confine: la Regione Lombardia con la l. r. Lombardia 8 luglio

2015, n. 19 “Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)”; la Regione Piemonte con la l. r. Piemonte 20 aprile 2015, n. 8 “Riconoscimento della specificità della provincia del Verbano-Cusio-Ossola”; e infine la Regione Veneto con la l. r. Veneto 8 agosto 2014, n. 25 “Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell’articolo 15 dello Statuto del Veneto”. La legge piemontese si compone di soli tre articoli: all’art. 1, comma 2 “La regione riconosce alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola forme particolari di autonomia nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ai sensi dell’articolo 1, comma 52, secondo periodo, della l. 56/2014” mentre al comma 3 “In virtù del riconoscimento di cui al comma 1, la Regione conferisce alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola ulteriori funzioni oltre a quelle fondamentali di cui all’articolo 1, commi 85 e 86, della l. 56/2014”. Tali commi ribadiscono il contenuto della norma statale senza ulteriori dettagli. L’art. 2 rinvia invece alla legislazione regionale di riordino delle funzioni provinciali, andando a stabilire al comma 2, che “La Provincia del Verbano-Cusio-Ossola continua ad esercitare le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge”. Il legislatore piemontese è poi successivamente intervenuto con la l. r. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23 “Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)” il cui art. 9 riguarda le “Specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola”. Dunque, la legge piemontese all’art. 9, commi 1-3 attribuisce alla provincia montana di confine funzioni in materia di foreste; usi civici; formazione; ambiente e funzioni amministrative in materia di energia (impianti a biomassa di piccola e media taglia, filiera legno bosco-energia), in materia di attività estrattive (cave e torbiere). All’art. 9, comma 4 la “Regione garantisce, per quanto di competenza, la partecipazione della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola agli organismi di indirizzo e coordinamento interessanti le iniziative transfrontaliere promosse dalla Commissione europea, incluso il

programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera”. La Regione Lombardia procede al riordino delle funzioni affidate alle province con l’art. 6 “riconoscimento, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 56/2014, della specificità della Provincia di Sondrio quale provincia con territorio interamente montano”. Ai sensi dell’art. 5, comma 2, “restano confermate in capo alla Provincia di Sondrio le funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge, comprese quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca di cui all’allegato A, nonché le funzioni di polizia amministrativa locale”. A queste funzioni si aggiungono anche quelle previste dal comma 4, riguardanti l’approvazione del piano provinciale delle cave, la concessione e l’autorizzazione per le grandi derivazioni di acqua pubblica, la definizione e la programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione. Il comma 5 specifica poi: “Le leggi regionali di settore provvedono disposizioni particolari, in ragione della specificità della Provincia di Sondrio, nei seguenti ambiti di materia:

- a) Governo del territorio;
- b) Risorse energetiche;
- c) Miniere, acque minerali e termali, torbiere;
- d) Viabilità e trasporti;
- e) Foreste, caccia e pesca, agricoltura e apicoltura;
- f) Sostegno e promozione delle attività economiche;
- g) Valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali;
- h) Istruzione e formazione professionale;
- i) Usi civici
- j) Turismo e industria alberghiera;
- k) Aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna.”

Il legislatore veneto dedica la legge 25/2014 ai territori montani seguendo due direzioni. La legge ai sensi dell’art. 1: “a) promuove il rafforzamento della coesione dei territori montani che presentano gravi e permanenti svantaggi; b) riconosce alla Provincia di Belluno e agli altri enti locali bellunesi le funzioni e le risorse necessarie all’esercizio dell’autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria”. La Regione Veneto distingue tra “norme di semplificazione e coesione

a favore delle zone montane” (dal titolo della legge) e “funzioni di governo di area vasta che richiedono un esercizio unitario [...] riferite ai comuni compresi nella Provincia di Belluno” (art. 2, comma 2). Ai comuni e alle unioni montane, sono affidate diverse materie, come ad esempio con riguardo alle attività produttive troviamo le procedure di sportello unico finalizzata alla ristrutturazione, riconversione, riattivazione, ampliamento e trasferimento di attività produttive esistenti; creazione di appositi albi locali soggetti a revisione periodica per agevolare l’individuazione degli aspiranti contraenti negli appalti pubblici; la competenza con riguardo agli esercizi commerciali polifunzionali; la classificazione dell’albergo diffuso e delle strutture di ospitalità diffusa; la gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità in fondi incolti o abbandonati, di sostegno delle attività forestali, la previsione della riduzione della metà dei termini previsti dalle leggi regionali vigenti per i procedimenti amministrativi riguardanti edifici da costruire o ristrutturare e che determinano l’inserimento di tali edifici in classe A o B di prestazione energetica. Per i Comuni classificati montani la regolazione dei costi e dei fabbisogni standard di competenza della Regione viene parametrata, oltre che sulla quota pro-capite, ponderata per classi d’età, anche sulle caratteristiche geomorfologiche del territorio e sulle condizioni di svantaggio strutturale derivanti dalla bassa densità della popolazione. È infine prevista la determinazione di indici premiali per la montagna per quanto riguarda la concessione di sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e contributi, e nell’attivazione di vantaggi economici. L’art. 13 affida alla Provincia di Belluno: “le funzioni amministrative in materia di: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio e tutela del paesaggio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, foreste, caccia e pesca, sostegno e promozione delle attività economiche, dell’agricoltura e del turismo, nonché in altri settori che potranno essere previsti dalla legislazione regionale.”.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, nei rispettivi Statuti è prevista la competenza esclusiva regionale in tema di ordinamento degli enti locali, dunque non si pongono limiti di ripartizione che valgono invece per le Regioni a statuto ordinario. La Regione Sardegna ha riformato le Comunità montane, mantenendole, mentre La Regione Sicilia e il Friuli-Venezia Giulia le hanno soppresse. Per la

Regione Trentino-Alto Adige, il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste” prevede la possibile estensione della disciplina delle Comunità montane alle province Autonome. L’art. 7, comma 1 prevede che “ai fini della valorizzazione delle zone montane, le province potranno costituire tra i comuni appartenenti ad uno stesso comprensorio le Comunità montane previste dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, determinandone l’ordinamento, ovvero altri enti di diritto pubblico, aventi compiti analoghi di programmazione economica e di pianificazione territoriale”. Il comma 3 del medesimo art. prevede che “l’organo deliberante sarà costituito da membri eletti dai consigli comunali, assicurando la partecipazione delle minoranze. Per quanto attiene alla Provincia di Bolzano, la partecipazione sarà assicurata compatibilmente con l’osservanza delle speciali norme relative alla rappresentanza dei gruppi linguistici”. Sulla base dell’art. 7 comma 1 la Provincia autonoma di Bolzano ha approvato la l. p. 20 marzo 1991, n. 7 “Ordinamento delle comunità comprensoriali”. L’art. 1, comma 1 cita che esse sono costituite “allo scopo di promuovere la valorizzazione e la tutela ambientale delle zone montane o parzialmente montane interessate, favorendo la partecipazione della popolazione allo sviluppo economico, sociale, culturale ed ecologico delle stesse”. Le funzioni di tale comunità comprensoriale sono stabiliti dalla legge all’art. 2, comma 1 e sono le seguenti: promuovere gli interessi dei comuni del comprensorio; promuovere e coordinare iniziative per lo sviluppo culturale, sociale, economico ed ecologico, facendole valere nei confronti delle autorità competenti. L’art. 2, comma 2 prevede inoltre che “la Provincia ed i comuni possono delegare alla comunità comprensoriale compiti di carattere sovracomunale”. Le comunità comprensoriali nella Provincia autonoma di Bolzano sono sette e ricoprono l’intero territorio, ad eccezione del capoluogo. In seguito alla soppressione della comunità della città di Bolzano, “il comune di Bolzano esercita le funzioni amministrative attribuite alle comunità comprensoriali e [ne] amministra le proprietà”³⁵. Per la Provincia autonoma di Trento il legislatore con la l. p. 12 giugno 2006, n. 3 “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”, ha istituito le Comunità di Valle o

³⁵ www.provincia.bz.it/enti-locali/temi/informazioni-general.asp.

semplicemente Comunità. L'art. 2, comma 1, lettera d, le definisce come un "ente pubblico costituito dai comuni appartenenti al medesimo "territorio" per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi nonché, in forma associata obbligatoria, delle funzioni amministrative trasferite ai comuni secondo quanto disposto da questa legge". Ai sensi dell'art. 1-bis, comma 2 "la Provincia in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, efficienza, qualità, economicità e semplificazione istituzionale promuove con questa legge l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi da parte dei comuni, tenendo conto delle rispettive dimensioni territoriali, al fine di superare la frammentarietà, attuare obiettivi di coesione territoriale, elevare il livello di qualità delle prestazioni e ridurre complessivamente gli oneri organizzativi, procedurali e finanziati in funzione del rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche". La disciplina provinciale è stata sottoposta a referendum per l'abrogazione nel 2012, ma nonostante l'altissima percentuale di voti favorevoli all'abrogazione (93,5%), non si è raggiunto il *quorum* necessario per la validità della consultazione. La legge viene quindi sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale per tramite del rinvio effettuato dal Consiglio di Stato nel 2014, ma tramite alcune modifiche apportate dalla l. p. 12/2014, la Corte costituzionale non è entrata nel merito della questione e ha restituito gli atti al giudice a quo (ord. 115/2016). In Valle d'Aosta la l. r. 5 agosto 2014, n. 6 "Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane" è andata a sopprimere le Comunità montane istituite ai sensi dell'art. 73 della l. r. 54/1998 e ha istituito le *Unités des Communes valdôtaines*, che assumono tale denominazione ufficiale francofona. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, esse "sono enti locali, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, istituiti per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali". Ai sensi del comma 2 tali enti "associano i Comuni contermini che condividono un territorio e obiettivi di sviluppo comuni, ad esclusione del Comune di Aosta che è equiparato ad una Unité autonoma. Ogni Comune può far parte di una sola Unité". L'art. 9, comma 1 stabilisce che "Il limite demografico minimo delle Unités è stabilito in 10.000 abitanti" ad eccezione che le stesse non ereditino il territorio delle sopprese Comunità montane, ai sensi dell'art. 9, comma 2, in quel caso "anche al fine di

salvaguardare le particolarità linguistiche e territoriali, il limite demografico minimo di 10.000 abitanti non trova applicazione”. L’art. 11, comma 1 costituisce gli organi delle Unités sono il Presidente e la Giunta, costituiti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica regionale. L’art. 12, comma 1 stabilisce che la Giunta è composta dai sindaci dei comuni associati, mentre in base all’art. 13, comma 1, il Presidente è eletto all’interno della Giunta per cinque anni. L’art. 16 disciplina nel dettaglio le “Funzioni e servizi comunali da svolgere in ambito territoriale sovracomunale per il tramite delle Unités”. In conclusione, si può rilevare che solo la Regione siciliana ha disposto la sostituzione delle Comunità montane con le Province regionali. La Valle d’Aosta e le due Province autonome hanno creato degli enti intermedi tra le Province e i comuni, richiamando la struttura delle Regioni più grandi, che posseggono le Province come ente intermedio. La struttura delle Province montane di confine può essere una forma di ente adeguato alle caratteristiche altimetriche e socio-economiche del territorio montano. I comuni sono strutturalmente insufficienti, soprattutto se isolati o poco popolati, al contrario la Regione, è sovradimensionata, dovendosi occupare di una molteplicità di interessi.

Una possibile proposta di accorpamento si può trovare nell’esperienza delle Associazioni fondiarie, le quali hanno dimostrato di essere una possibile via da percorrere per affrontare il problema dello spopolamento montano e alto collinare e per conservare in tali territori il settore produttivo primario. In Francia fin dal 1972 sono state offerte valide soluzioni per l’accorpamento gestionale delle superfici abbandonate ed incolte e la legislazione francese è risultata funzionale, incentrando l’iniziativa promotrice sullo Stato e dalle Comunità locali³⁶. In Italia, nonostante l’assenza di un quadro normativo di riferimento, è possibile comunque, sulla base di principi costituzionali (art. 18 Cost.) e delle norme codicistiche (artt. 15 ss del c.c.), procedere sulla stessa via, costituendo Associazioni volontarie fra i proprietari di terreni abbandonati appartenenti sia ai soggetti pubblici (quali il Comune o Comuni limitrofi) sia a privati per poter renderli più funzionali e produttivi. L’Associazione fondiaria può essere un utile strumento per contrastare

³⁶ Loi n. 72-12 del 3 gennaio 1972; art. D 343-33 del Code rural

la parcellizzazione fondiaria che ha reso e rende impossibile la valorizzazione di alcune superfici agro-forestali in zone marginali e montane ed intende facilitare la salvaguardia e la valorizzazione di singole proprietà fondiarie che individualmente non hanno validità economica e produttiva. Nel momento in cui in un Comune montano o collinare l'abbandono delle terre raggiunge livelli rilevanti tanto da compromettere la fruibilità di un territorio comunale o sovra-comunale, il suo paesaggio, la qualità della vita dei residenti, gli stessi proprietari, consapevoli della situazione di degrado, possono volontariamente costituire un'Associazione fondiaria. Le pubbliche amministrazioni locali (regionali e comunali) dunque dovrebbero riconoscere alle Associazioni fondiarie, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, un ruolo prevalente sul territorio ai fini di una gestione valorizzativa dei terreni agricoli e forestali. Sotto il profilo giuridico l'Associazione fondiaria è una libera associazione fra i proprietari dei terreni delle zone marginali interessate, ma non necessariamente vengono patrocinate o sostenute dal Comune. Gli elementi costitutivi essenziali dell'Associazione sono lo Statuto ed il Regolamento. Il regolamento deve prevedere la conservazione e difesa del diritto di proprietà individuale di tutti i conferenti e la non usucapibilità degli appezzamenti conferiti. L'Associazione intende riportare la gestione dei terreni a bassa produttività unitaria, favorendone un possibile incremento di valore non solo produttivo ma anche posizionale, in quanto proporzionato alla superficie e alle caratteristiche del terreno conferito, il tutto sostenendo e promuovendo l'utilizzazione collettiva delle superfici. La costituzione dell'Associazione fondiaria può avvenire tramite la sottoscrizione dello Statuto da parte dei soci fondatori e con la firma di un verbale di adesione di altri soci aderenti. Questa documentazione può essere regolarmente registrata presso l'Ufficio del registro di zona. La durata dell'Associazione è stabilita nello Statuto e recepita nel Regolamento, tenendo conto dei tempi necessari per impostare un piano per la trasformazione e la valorizzazione adeguata del territorio interessato in funzione di una produttività sostenibile. Il Comune o i Comuni che costituiscono l'Associazione fondiaria assumono un ruolo di promozione, incentivando la costituzione della stessa anche tramite provvedimenti amministrativi di propria competenza. Questi provvedimenti devono favorire l'associazionismo fondiario e

non devono assumere valenze meramente sanzionatorie. Il principio di sussidiarietà non esclude la possibilità da parte del soggetto pubblico di sostituirsi al soggetto privato qualora esso risulti non esercitare adeguatamente o imparzialmente l'attività di interesse generale. Il proprietario che non intende aderire all'Associazione fondiaria è libero di rifiutare l'adesione per i terreni di sua proprietà e gode del diritto di protezione civilistico del suo terreno rispetto all'utilizzazione di carattere collettivo-associativo. Per conseguire le proprie finalità l'Associazione fondiaria si dota di un piano di gestione dei terreni conferiti, al fine di individuare le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione delle produttività agro-forestali, a breve e medio termine, nonché del paesaggio rurale. L'Associazione fondiaria è un'Associazione senza fini di lucro, in quanto destina le proprie entrate al miglioramento funzionale dell'area conferita e accorpata; eventuali utili possono essere distribuiti ai conferenti ma in tale eventualità si dovrà trasformare in una società semplice. Le Associazioni fondiarie possono sempre acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione autorizzata con provvedimento della competente autorità regionale, nel Registro regionale delle persone giuridiche private e poter così accedere ai finanziamenti regionali. L'obiettivo è dunque cercare di recuperare le numerose superfici montane e collinari abbandonate e favorire il processo di valorizzazione delle risorse territoriali in funzione della loro diversità, in contrasto alla settorialità dei processi produttivi che hanno influito negativamente sulla conservazione delle attività agro-forestali negli ambienti marginali. Le Associazioni possono e devono svolgere un ruolo importante non solo per il recupero produttivo delle superfici abbandonate ma anche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio montano e collinare. La costituzione volontaria dell'Associazione è indice di una nuova cognizione di un ritrovato senso civico, volto alla rivitalizzazione di ampie aree abbandonate e degradate con positive ricadute per quanto riguarda l'occupazione, l'ambiente, il turismo e il ripopolamento demografico.

Le aree interne non coincidono con la montagna, ma la montagna può essere ricompresa nelle aree interne. La strategia nazionale aree interne (SNAI) è un modello fondato su una delimitazione di aree che presentano caratteristiche territoriali ed economico-sociali valutabili in base ad una pluralità di criteri. Il

territorio italiano presenta zone con differenti concentrazioni demografiche, di imprese e servizi. Una volta individuate le zone, le quali corrispondono a città, e che presentano una concentrazione maggiore, si possono descrivere le zone periferiche e lontane. Le aree interne corrispondono alle aree più lontane dai centri città. L’Agenzia per la Coesione Territoriale del Governo ha così definito le aree interne: “Le aree interne rappresentano una parte ampia del Paese – circa tre quindi del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali, con problemi demografici ma anche fortemente policentrica e con forte potenziale di attrazione.”. L’Unione Europea ha fornito un input fondamentale grazie alla normativa per la programmazione dei fondi comunitari per il settennio 2014-2020 e dalle leggi di stabilità nazionali. I provvedimenti disposti dalla legge per le strategie d’area consistono infatti in finanziamenti e “le risorse finanziarie per intervenire vengono dai fondi europei gestiti dalle Regioni, per l’intervento sul mercato, e da risorse espressamente destinate dalle leggi di stabilità 2014 (90 milioni di euro per il triennio 2014-2016), 2015 (90 milioni di euro per il triennio 2015-2017) e 2016 (altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018), per l’intervento sulla cittadinanza”³⁷. Questi investimenti devono intendersi come finalizzati a creare effetto leva, ovvero mobilitare risorse e investimenti in un circolo economico virtuoso. Nel documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013 la Strategia Nazionale per le Aree Interne cita: “Crescita e inclusione sociale, dunque. L’una funzionale all’altra. Riassunte da un obiettivo ultimo che diventa la stella polare della strategia: inversione e miglioramento delle tendenze demografiche (riduzione dell’emigrazione a queste aree; attrazione di nuovi residenti; ripresa delle nascite). Questi risultati e segnatamente la ripresa demografica e di utilizzo del territorio sono anche la condizione, assieme a specifici progetti mirati, per arginare e invertire nelle aree interne il dissesto idro-geologico e il degrado del capitale culturale e paesaggistico.”. La Strategia per le aree interne non dà una definizione preliminare di zona montana per poi dirigere gli interventi, ma mette a disposizione dei fondi

³⁷ Relazione annuale

per una politica strategica che si colloca in maniera flessibile da un punto di vista della delimitazione dell'area geografica. Lo scopo della Strategia è di modificare le condizioni socio-economiche delle aree interne, mentre le zone montane non possono essere diversamente in quanto la conformazione del territorio non è modificabile dall'intervento umano. Al contrario il rapporto tra centro e periferia è funzione di diversi aspetti tra cui quello geografico.

1.5 La montagna negli statuti regionali

1.5.1 Il tema della montagna a confronto: statuti ordinari e statuti speciali

Anche le Regioni hanno attuato interventi in merito alla produzione normativa relativa ai differenti aspetti di disciplina riconducibili alla montagna. Come già visto, la riserva di legge contenuta nella disposizione di cui all'art. 44, comma 2, Cost. è da intendersi come estesa in misura pari sia al legislatore statale che al legislatore regionale. Le regioni a statuto ordinario inoltre, sono state immediatamente coinvolte in seguito alla loro concreta attivazione, nella disciplina degli aspetti delle Comunità montane. Le regioni furono create dall'Assemblea costituente come enti, dotati non solo di autonomia amministrativa, ma capaci di esercitare in proprio la funzione legislativa, nei limiti e secondo le disposizioni della Costituzione. Le regioni italiane possono dividersi in due categorie a seconda dell'autonomia di cui godono: vi sono quindi le Regioni ad autonomia ordinaria e le Regioni ad autonomia speciale, alle quali corrisponde nel sistema delle fonti, una fonte diversa per lo statuto regionale. Per le Regioni a statuto ordinario (nel caso dell'autonomia ordinaria) la legge ordinaria regionale rinforzata per contenuto e procedura ex art. 123 Cost., e legge costituzionale per gli statuti delle cinque Regioni a statuto speciale. Nessuna delle Regioni italiane può considerarsi del tutto estranea alla montagna, a causa della configurazione fisica della penisola italiana, con le due catene montane principali che la attraversano lungo l'asse est-ovest, le Alpi, e lungo l'asse nord-sud, gli Appennini. In alcune Regioni poi, la presenza della montagna è prevalente o addirittura va a coprire la composizione dell'intero territorio regionale. Se il territorio di una regione è montano, allora ogni norma di legge prodotta da tale Regione è di applicazione dell'art. 44, comma 2, Cost. Si è visto infatti come i provvedimenti di legge a favore delle zone montane sono provvedimenti rivolti esclusivamente a tali territori, che con la montagna hanno una relazione più intensa che con qualsiasi altro aspetto del territorio regionale o statale. Dunque ritenere in blocco la legislazione di una Regione dal territorio interamente o prevalentemente montano come legislazione non fa emergere alcuna specificità. Inoltre, se il territorio è totalmente o prevalentemente montano non si possono trascurare altri aspetti, come ad esempio quelli relativi all'autonomia ordinaria o speciale, e la complessa composizione dell'ordinamento della Repubblica con

norme statali, tra le quali si può rilevare la specialità montana, e norme regionali, le quali divengono espressione di un legislatore che, per necessità, diviene particolarmente attento ai territori montani. Dunque una collocazione preliminare a blocco della legislazione regionale, anche di Regioni interamente montane, come legislazione in favore della montagna, non può ritenersi favorevole. Le due regioni interamente montane, sono entrambe a statuto speciale, e si tratta della Valle d'Aosta e il Trentino-Alto-Adige, la quale è da intendersi come una Regione che si compone della Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano. Il Trentino-Alto-Adige risulta essere montuoso per l'8,3 per cento, mentre tra le Regioni a statuto ordinario, la Sardegna risulta montuosa per l'11,0 per cento, il Piemonte 8,0 per cento. Per la Regione Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e Bolzano, la complessa collocazione sociale, economica, linguistica, storica, di confine e montana del territorio, ha comportato la concessione di autonomia speciale. L'approccio degli Statuti regionali al tema montano non è uniforme, in quanto vi sono fondamentali differenze di fonte giuridica, di periodo storico d'approvazione e di redazione tra Statuti ordinari e speciali. Negli statuti ordinari si può ritrovare l'influsso della volontà politica che ha animato il legislatore statutario regionale mentre gli Statuti speciali, nonostante varie modificazioni, hanno comunque preservato ciascuno la propria impostazione originaria, ed i riferimenti alla montagna sono più estesi e diretti, mentre per le Regioni a Statuto ordinario questi riferimenti sono indiretti e sintetici. Le Regioni a Statuto speciale sono cinque e gli Statuti speciali costituiscono leggi costituzionali. Per quanto riguarda la Regione Sicilia lo Statuto³⁸ non fa cenno al tema della montagna. Lo Statuto siciliano è il primo statuto regionale d'Italia e dal momento che precede la discussione in Assemblea costituente, trascura alcuni temi affrontati da quest'ultima, come ad esempio il tema riguardante le zone montane. Lo Statuto della Regione Sardegna³⁹ collega al tema della montagna le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) che assegna alla Regione le seguenti materie legislative: "agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario" e lett m) "esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della

³⁸ Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 "Statuto della Regione siciliana", convertito in legge costituzionale dalla l. Cost. 26 febbraio 1948, n.2

³⁹ L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 "Statuto speciale per la Sardegna"

Regione relativi alle miniere, cave e saline”. Stesse considerazioni si possono porre per l’art. 8 e alle entrate regionali derivanti da “canoni per le concessioni idroelettriche”, non esclusivamente ma prevalentemente installazioni montane. Lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia⁴⁰ assegna invece alla Regione alcune materie di competenza legislativa che hanno interesse diretto per la montagna. L’art. 4, comma 1, assegna la potestà legislativa nelle materie “agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale” (n. 2) e “trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale” (n. 11). Nello Statuto della Valle d’Aosta⁴¹ i riferimenti alle zone montane si collocano nella delimitazione della potestà legislativa, con la specificazione che si tratta di Regione interamente montana. L’art. 2, comma 1 concede potestà legislativa nelle materie “agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna” (lett. d); “piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario” (lett. e); “trasporti su funivie e linee automobilistiche locali” (lett. h); “incremento dei prodotti tipici della Valle” (lett. n); “usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle proprietà minime culturali” (lett. o); “ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini” (lett. u). L’art. 3 disciplina la potestà legislativa concorrente ripartita tra Stato e Regione, ed elenca anche la materia “disciplina dell’utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico” (lett. e); a questa si aggiungono le disposizioni contenute negli artt. 7 e 8 riguardanti l’uso e la concessione delle acque. Lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige⁴² si presenta infine come lo Statuto più articolato e complesso a causa della lunghezza e del dettaglio delle disposizioni. L’art. 8, comma 1 assegna competenze legislative dirette alle Province autonome, alcune delle quali si possono riferire alle zone montane, sia per quanto riguarda il territorio, sia per la complessa specialità regionale e provinciale. Tra queste materie: n. 3) “tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare”; n. 4) “usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) venti

⁴⁰ L. Cost. 31 gennaio 1963, n. 1 “Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia”

⁴¹ L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4

⁴² D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”.

carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali”; n. 6) “tutela del paesaggio”; n. 7) “usi civici”; n. 8) “ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell’art. 847 del codice civile; ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini”; n. 18) “comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l’esercizio degli impianti di funivia”; n. 20) “turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci” e n. 24) “opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria”. Altre norme che si possono ritenere attinenti alla montagna sono dedicate alla disciplina delle derivazioni a scopo idroelettrico, che riguardano al tempo stesso il territorio, l’energia, la tutela dell’ambiente e le attività economiche nelle quali le istituzioni sono necessariamente coinvolte. Le disposizioni riguardano sia aspetti generali di condivisione delle scelte strategiche tra Stato e Province autonome, sia aspetti concreti. L’art. 12 prevede ad esempio che “per le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e le relative proroghe di termine, le Province territorialmente competenti hanno facoltà di presentare le proprie osservazioni ed opposizioni in qualsiasi momento fino all’emanazione del parere definitivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici”, quindi richiede la collaborazione tra i diversi livelli di governo del territorio, fino a giungere, grazie al comma 2, ad individuare la sede giudiziaria competente, per cui “le Province hanno altresì facoltà di proporre ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche avverso il decreto di concessione e proroga”. L’art. 13 specifica poi che “nelle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, i concessionari hanno l’obbligo di fornire annualmente e gratuitamente alle Province di Bolzano e Trento (per servizi pubblici e categorie di utenti da determinare con legge provinciale) 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, da consegnare all’officina di produzione, o sulla linea di trasporto e distribuzione ad alta tensione collegata con l’officina stessa, nel punto più conveniente alla Provincia”. Nelle seguenti disposizioni di tale articolo emerge la preoccupazione del legislatore statutario di disciplinare nello specifico aspetti decisivi della produzione e della gestione della produzione di energia elettrica. L’art. 14, comma 2 dispone: “È altresì obbligatorio il parere della Provincia per le opere idrauliche della prima e seconda categoria. Lo Stato e la

Provincia predispongono d'intesa un piano annuale di coordinamento delle opere idrauliche di rispettiva competenza". La montagna non è espressamente citata, poiché l'abbondanza di acque e il dislivello sono il dato di fatto da cui partire per la creazione di energia elettrica, poiché le opere idrauliche condizionano l'uso e la conformazione dei terreni di montagna. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, troviamo citati in particolar modo il tema delle Comunità montane e diverse citazioni, non identiche tra i vari statuti, riferiti alle "zone montane". La tutela del territorio montano infatti si combina con il tema delle Comunità montane, dal momento che queste nascono per la tutela e la valorizzazione complessiva delle zone montane. Si trovano Statuti che citano le zone montane in una duplice accezione, ovvero le Comunità montane, cui fanno riferimento generico oppure alle quali assegnano specifiche attribuzioni nonché riferimenti al territorio, seguendo l'esempio del testo costituzionale. Le Comunità montane tuttavia sono state abolite in diverse Regioni, e alcuni Statuti fanno riferimento ai "comuni montani", come ad esempio lo Statuto della Calabria, art. 3, lett. a; lo Statuto della Lombardia, art. 4, comma 3; non si fa riferimento invece alle Comunità montane. La tutela delle zone montane risulta quindi non essere vincolata al tema degli enti locali. Lo Statuto ordinario della Regione Piemonte nel 2016 ha sostituito i riferimenti alle Comunità montane nel momento in cui si è proceduto all'abrogazione legislativa di tale ente. Lo Statuto della Regione Piemonte e lo Statuto della Regione Molise inoltre considerano la "collina" un'entità distinta rispetto alla montagna e dunque tale norma può essere letta in continuità e in funzione della norma costituzionale, la quale cita le sole "zone montane". Aggiungere, sia pure a livello regionale, la tutela e la distinzione della collina rispetto alla montagna può comportare un vantaggio come uno svantaggio, poiché non è una ripartizione frutto del legislatore regionale ma è il frutto di una evoluzione normativa che può essere ricostruita a partire dalla l. 2 giugno 1946, n. 454, "piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura". Questo cosiddetto "Piano Verde" all'art. 8, comma 2, prevedeva dei contributi in conto capitale "per le opere da eseguire in aziende di collina ricadenti in territori a rilevante depressione economica, da delimitare con decreto del ministro per l'agricoltura e per le foreste". I successivi decreti ministeriali 2 settembre 1961, 7 novembre 1961 e 23 marzo 1963 hanno dato attuazione alla norma, indicando i

criteri di cui la legge non fa riferimento. Questo ha portato alla creazione della categoria giuridica delle zone di collina depressa, cui il legislatore ha poi collegato altri benefici, e che è stato poi adattato dalle Regioni. Proseguendo nell'analisi dei vari Statuti ordinari, la Regione Basilicata non fa alcun cenno alla montagna: l'art. 2, comma 2 cita tra i "principi generali" ed include tra le finalità che "valorizza le identità, le vocazioni e le caratteristiche dello stesso territorio, con la partecipazione dei Comuni e degli enti di area vasta", una citazione generica per creare una relazione contestualizzata con il tema montano. Lo Statuto ligure⁴³ presenta una premessa che precede il testo nella quale è scritto: "La Liguria, stretta tra monti e mare in paesaggi di poetica bellezza, fitta di itinerari che, intrecciandosi tra la costa e l'interno, valorizzano la funzione essenziale del più grande sistema portuale del Mediterraneo, "porta" dell'Europa sul mondo, è regione di antica fisionomia". Tuttavia, si descrive qui una Regione "stretta" tra mare e monti, che si sviluppa in lunghezza più che in profondità o altezza, e dunque più costiera che marittima, e solamente a ridosso dei monti, non una Regione montana. Anche nel testo dello Statuto della Regione Liguria possiamo trovare un riferimento molto generale al riguardo, all'art. 2 "principi dell'ordinamento e dell'azione regionale" comma 2, lett. g) secondo il quale la Regione "conforma la propria azione alle caratteristiche della Liguria valorizzandone la specificità storiche, linguistiche, culturali, sociali e geografiche". Lo Statuto della Regione Abruzzo⁴⁴ cita le Comunità montane come forme di espressione della comunità politica. All'art. 1, comma 4 è descritto: "La Comunità politica abruzzese è espressa dai Comuni, dalle Comunità montane, dalle Unioni di Comuni, dalle Province e dalla Regione". A queste viene attribuita espressamente l'iniziativa legislativa, che compete "a ciascun Consigliere, alla Giunta regionale, ai Consigli dei Comuni in numero non inferiore a cinque, ai Consigli delle Province, ai Consigli delle Comunità montane in numero non inferiore a due, al Consiglio delle Autonomie locali e agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila" (art. 31, comma 1) specificando che "I Consigli comunali, provinciali e delle Comunità montane, il Consiglio delle Autonomie locali e il corpo elettorale esercitano il diritto di iniziativa mediante presentazione

⁴³ Legge statutaria 3 maggio 2005, n.1

⁴⁴ Statuto regionale 28 dicembre 2006, "Statuto della Regione abruzzo".

al Presidente del Consiglio regionale di progetti di legge redatti in articoli ed accompagnati da una relazione illustrativa” (comma 2). L’art. 69 “L’attribuzione e la delega di funzioni regionali” al comma 1 specifica che “la Regione nel rispetto dell’autonomia delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali, assicura l’assolvimento di tutti i compiti di interesse delle popolazioni locali. La legge attribuisce o delega agli Enti locali funzioni amministrative in materie di competenza regionale”. Altri richiami statutari si possono trovare all’art. 7 “L’ordinamento sociale ed economico”, dove al comma 4 viene previsto: “La Regione persegue il riequilibrio sociale ed economico in favore delle aree montane ed interne, assumendo adeguate iniziative”. Anche l’art. 9 “Il territorio, l’acqua, l’ambiente e i parchi” al comma 1 cita: “La Regione protegge e valorizza il paesaggio, le bellezze naturali, l’ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l’assetto del territorio e il patrimonio rurale e montano, garantendone a tutti la fruizione”. Dunque nello Statuto della Regione Abruzzo troviamo intersezioni tra territorio e politica, tra principi e azione amministrativa. Proseguendo, lo Statuto della Regione Calabria⁴⁵, all’art. 46 “Rapporti fra Regione ed enti locali”, al comma 3 richiama l’attribuzione delle funzioni amministrative, citando il principio di sussidiarietà e, tra i diversi enti, le Comunità montane: “In attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, la Regione, conferisce le funzioni amministrative a livello locale attribuendole ai Comuni, alle Comunità montane, alle Province, alle Città metropolitane, secondo i principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione, garantendo il pieno esercizio della potestà organizzativa e regolamentare degli Enti locali, nonché in rapporto alla popolazione ed alle caratteristiche del territorio, enunciando espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile all’autonomia normativa degli enti locali”. Nella disposizione successiva contenuta all’art. 48 “Consiglio delle Autonomie locali”, comma 3, si pone l’attenzione non alle Comunità montane come enti, ma i comuni montani nella composizione dell’organo cui la norma è dedicata: “La legge regionale: a) disciplina le modalità e i criteri di composizione dell’organo, garantendo la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali, ispirandosi a criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale nella

⁴⁵ Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”.

individuazione dei suoi componenti, tutelando la rappresentanza dei piccoli comuni, dei comuni montani, nonché dei comuni delle minoranze linguistiche.”. I comuni vengono quindi considerati singolarmente, non come unioni o Comunità montane, e considerati come tipologia di ente locale meritevole di tutela a causa delle condizioni sociali in cui versano, sia pure limitatamente alla composizione del Consiglio delle Autonomie locali. Nello Statuto della Regione Campania⁴⁶ i riferimenti alla montagna sono incentrati sulle Comunità montane, le quali sono richiamate anche quando lo Statuto si riferisce agli enti locali all’art. 19 “Rapporti Regione-enti locali”. Al comma 1 dell’art. 19 viene descritto: “I Comuni, in forma singola o associata, le Province, le Città metropolitane le Comunità montane per quanto di loro competenza concorrono alla determinazione della politica regionale ed alla programmazione economica e territoriale, esercitando le funzioni amministrative ed il potere regolamentare nel rispetto della Costituzione, della legge e del presente Statuto.”. La disposizione contenuta nell’art. 19, comma 2 prevede che agli enti elencati sono conferite mediante legge regionale, “in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale” e che “la Regione favorisce, anche in funzione della collaborazione fondata su ambiti territoriali omogenei, lo sviluppo delle Comunità montane e delle forme associative tra enti locali” (comma 4). Riguardo la sussidiarietà orizzontale, vengono incluse le Comunità montane, (art. 20) le quale partecipano al Consiglio delle autonomie locali, “organismo regionale di partecipazione e consultazione dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Comunità montane” (art. 22) e, nel numero di tre consigli, sono legittimate a proporre referendum per l’abrogazione totale o parziale di una legge regionale (art. 13, comma 1). Lo Statuto dell’Emilia-Romagna all’art. 8 parla di “un coordinato sistema delle Autonomie locali” ai sensi “dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (comma 1), la Regione si impegna ad approntare “strumenti attuativi [che] prevedono sia procedure di raccordo e di cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio, sia il concorso all’attività legislativa, amministrativa e di programmazione, propria della Regione, da parte delle Province, della Città metropolitana di Bologna e dei

⁴⁶ Legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 “Statuto della Regione Campania”.

Comuni, anche in forma associata, con particolare riferimento alle Comunità montane” (comma 2). All’art. 26 troviamo la disposizione dedicata ai “rapporti con gli enti locali” dove si specifica che “La Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le Associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province” (comma 1). L’art. 10 “sviluppo dei territori” al comma 1, lett. a) dispone che la Regione “valorizza in modo equilibrato i propri territori, con particolare attenzione alle zone disagiate della montagna e della pianura, al fine di assicurare un’equa fruizione dei diritti e soddisfazione dei bisogni dei cittadini su tutto il territorio regionale”. In questo Statuto troviamo quindi oltre al riferimento alla montagna, anche alla “pianura”, mentre non viene citata la collina. Lo Statuto della Regione Lazio⁴⁷ all’art. 8, comma 3 reca una norma riguardante lo sviluppo economico, per la quale la Regione “Opera per rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli comuni, alle aree rurali e montane nonché alle isole”, mentre all’art. 16 “Potestà amministrativa”, comma 4, la Regione “promuove l’esercizio associato delle funzioni amministrative da parte dei Comuni, in particolare attraverso le unioni di Comuni, le Comunità montane e le comunità di arcipelago”. Proseguendo, lo Statuto della Regione Lombardia⁴⁸ concentra nell’art. 4 “autonomie territoriali”, comma 3 tale disposizione: “La Regione, anche attraverso la valorizzazione delle Comunità montane, incentiva e disciplina l’esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, e in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate; riconosce la specificità dei territori montani e prevede politiche di intervento al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo”. Lo Statuto si impegna su diversi aspetti, ma tutti relazionati alla montagna in maniera composta. Lo Statuto della Regione Marche⁴⁹ all’art. 4 “Sviluppo economico e rapporti sociali”, comma 7 “Riconosce la specificità del territorio montano e delle aree interne. Promuove politiche di intervento e di riequilibrio per assicurare un’equa distribuzione dei servizi e delle

⁴⁷ Legge regionale statutaria 11 novembre 2004, n. 1 “Nuovo Statuto della Regione Lazio”.

⁴⁸ Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

⁴⁹ Legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Marche”.

infrastrutture, occasioni di lavoro e adeguate condizioni di vita”. Le Comunità montane vengono citate all’art. 36, comma 5, in cui viene citato che la Regione ne “valorizza il ruolo” e all’art. 30, lettera g, ai “consigli delle Comunità montane che comprendono almeno cinque Comuni” è concessa l’iniziativa legislativa regionale. Lo Statuto della Regione Molise ⁵⁰ all’art. 3 “territorio ed ambiente” comma 1, lettera b, prevede che la Regione promuova “la valorizzazione dei propri territori e del patrimonio idrico e forestale, nonché la tutela delle specificità delle zone montane e collinari e delle biodiversità”. Questo riferimento si può ritenere rivolto quindi alle “zone montane e collinari”. Lo Statuto della Regione Piemonte⁵¹ ha subito diverse modifiche che sono andate a mutare le disposizioni statutarie, in particolar modo le modifiche hanno riguardato le Comunità montane. Nel testo approvato nel 2005, lo Statuto piemontese citava le Comunità montane riguardo tre diversi ambiti: all’art. 3 “Principio di sussidiarietà”, comma 2 “La regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con le autonomie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell’associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie”, all’art. 4 “programmazione”, comma 2 “La regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari” e infine all’art. 97 “Rapporti con gli enti locali” comma 1 “La regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità montane e le Province. Disciplina altresì le funzioni amministrative e determina la loro allocazione alle autonomie locali, ispirandosi al principio di differenziazione. La Regione valorizza le forme associative sovracomunali”. L’art. 8 dedicato al “territorio”, al comma 2 prevedeva alcuni impegni della Regione, la quale: “Riconosce la specificità dei territori montani e collinari e prevede politiche di intervento a loro favore, al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo e la conservazione del particolare

⁵⁰ Legge regionale 18 aprile 2014, n. 10.

⁵¹ Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Piemonte”.

ecosistema”. Il comma 3 cita invece “la Regione riconosce condizioni speciali di autonomia nella gestione delle funzioni e delle risorse alle Province con prevalenti caratteristiche montane”. L’art. 8, comma 2 nella seconda frase, individuava “nelle Comunità montane e nelle unioni di Comuni collinari, l’organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari”. Questa disposizione insieme ad altre dello Statuto è stata modificata dalla l. r. stat. 7/2016, che ha disposto la sostituzione delle Comunità montane con le Unioni montane e le unioni di Comuni collinari con le forme associative collinari, nelle quali lo Statuto individua “l’organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari”. Un’ulteriore sostituzione è avvenuta nell’art. 3, comma 2 riguardo il principio di sussidiarietà nella accezione verticale, e all’art. 4 “programmazione” comma 2 in base al quale “la Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, delle Unioni montane, delle forme associative comunali”. La differenza sta nelle forme associative “comunali” di cui agli artt. 3 e 4 e delle forme associative specificamente “collinari” di cui all’art. 8. La modifica è stata effettuata per allineare lo statuto alla legislazione ordinaria, la quale aveva previsto la soppressione delle Comunità montane, che sopravvivevano però nelle disposizioni statutarie. Per quanto riguarda lo Statuto della Regione Puglia⁵², all’art. 45 “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali”, comma 2: “Il Consiglio delle autonomie locali è composto da un numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale, in rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, della Città metropolitana e delle Comunità montane”. Le Comunità montane sono qui semplicemente citate. Nello Statuto della Regione Toscana⁵³ vengono citati sia i “territori montani” che le “Comunità montane”. I territori montani sono citati all’art. 4 “Finalità principali”, comma 1, lettera v “[La Regione persegue, tra le finalità prioritarie:] il riconoscimento dell’autonomia delle comunità locali, la promozione del sistema delle autonomie, la valorizzazione delle distinte identità culturali, sociali ed economiche del territorio regionale, la tutela dei comuni minori,

⁵² Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 “Statuto della Regione Puglia”.

⁵³ Statuto regionale 11 febbraio 2005 “Statuto della Regione Toscana”.

dei territori montani e insulari”. Riguardo le Comunità montane all’art. 62, comma 2 “La Regione [...] sostiene l’esercizio associato delle funzioni dei comuni, promuove la collaborazione istituzionale tra i comuni, le province e la città metropolitana, valorizza il ruolo delle Comunità montane e dei circondari istituiti ai sensi della legge regionale”. Come già visto per lo Statuto abruzzese, anche lo Statuto della Regione Umbria⁵⁴ richiama la definizione di “patrimonio montano”, all’art. 11 “Ambiente, cultura e turismo”, comma 2: “La Regione tutela il patrimonio montano e rurale, idrico e forestale. Assicura la conservazione e la valorizzazione delle specie vegetali ed animali di carattere autoctono”.

⁵⁴ Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 “Nuovo Statuto della Regione Umbria”.

1.5.2 Lo Statuto della Regione Veneto e gli interventi a favore delle zone montane

Lo Statuto della Regione Veneto⁵⁵ ha norme articolate e specifiche riguardo la montagna. All'art. 12 "Esercizio associato delle funzioni", lettera a) la Regione "promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, particolarmente di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, incentivando in via prioritaria le fusioni". La fusione dei comuni piccoli, svantaggiati e montani è vista come un rimedio generale e una politica favorita allo statuto, ma resta sempre valido l'esercizio associato delle funzioni, seguendo una logica di condivisione con l'obiettivo di una gestione più efficace ed efficiente. All'interno dello Statuto della Regione Veneto, troviamo l'art. 15 dedicato alle "Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno". Questo articolo riguarda il territorio e la montagna.

1. La Regione riconosce le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto.
2. Ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione, la legge regionale può conferire, previa apposite intese, particolari competenze amministrative a province o ad enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni.
3. La Regione, per incentivare uno sviluppo armonioso, impronta la propria azione a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, rivolgendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.
4. 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, la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni particolari di

⁵⁵ Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 "Statuto del Veneto".

autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano.

5. La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale.

Il comma 1 di tale articolo, viene dedicato alla valorizzazione delle specificità delle singole comunità, grazie al “sistema veneto” delle autonomie locali. Si può quindi notare il collegamento con il Titolo V della Costituzione, il quale impone in materia il rispetto del fondamentale principio di differenziazione, oltre che di sussidiarietà e di adeguatezza.⁵⁶ La disposizione prosegue definendo che, fatte salve le esigenze di carattere unitario, “la legge regionale può conferire, previa apposite intese, particolari competenze amministrative a province o ad altri enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l’esercizio di tali funzioni” (comma 2), e che la Regione “rivolge un’attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici” (comma 3). Inoltre, su richiesta degli enti locali il cui territorio sia in tutto o in parte montano, la Regione conferisce loro, con legge, “forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria” (comma 4). Ritroviamo qui lo schema previsto dall’art. 116, comma 3, Cost., in base al quale è possibile attribuire alle Regioni di diritto comune, che chiedono di differenziarsi rispetto alle altre,

⁵⁶ Art. 118, comma 1, Cost.

“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Viene indicata una procedura che consente agli enti locali di ottenere dalla Regione, sulla base di apposite richieste o di intese, il conferimento delle competenze amministrative corrispondenti alle specificità dei rispettivi territori o comunità. L’articolo 15 va a configurare un regime speciale per la provincia di Belluno, alla quale è previsto che la Regione conferisca con legge, “in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche” (comma 5) una non meglio identificata forma di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria da esercitare in determinate materie, espressamente indicate: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. Con tale enunciato pare che non si voglia solamente conferire alla Provincia di Belluno particolari funzionalità amministrative legate alla specificità del territorio e della sua comunità, ma si voglia andare a creare un ente caratterizzato da un vero e proprio *status* giuridico speciale, totalmente differenziato rispetto alle altre Province del Veneto. Questo perché la Provincia di Belluno è una delle province italiane nelle Regioni a statuto ordinario dove la componente del territorio montano è pressoché totalitaria, ma, come si è visto, solo lo Statuto veneto ha ritenuto opportuno citare espressamente la propria provincia. La Regione Veneto ha dato poi attuazione all’art. 15 con la l. r. n. 25 del 8 agosto 2014 “Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell’articolo 15 dello Statuto del Veneto”.

La Regione Veneto nel corso degli anni ha attuato varie iniziative a favore delle zone montane, come ad esempio il “Progetto Montagna” e il “Patto Montagna Veneta 2020”. Tra i primi anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso, prende forma un mutamento delle politiche istituzionali per la montagna, a partire dall’inserimento nel quadro istituzionale delle Comunità montane, e successivamente con la nascita del Progetto montagna della Regione Veneto. Tale progetto nasce in seguito alla legge regionale del Veneto 6 giugno 1983, n. 29 “Progetto Montagna”. Questo progetto nasce come strumento di pianificazione,

innovativo ed avanzato, pur nella diversità degli ambiti di *policy* (le Comunità montane si occupano di politiche istituzionali per la montagna, mentre il Progetto montagna è un disegno di politica per la montagna con risvolti di carattere istituzionale), entrambe le esperienze tendono a dare importanza alla centralità del piano come riferimento per le politiche: le Comunità montane infatti svolgono una funzione pianificatoria, mentre il Progetto montagna costituisce un veicolo di pianificazione del territorio montano. Il Progetto montagna costituisce il primo e più corposo intervento di pianificazione riservato ai territori montani della Regione Veneto, il quale si è contraddistinto per tre tratti fondamentali: l'organicità, basata sul superamento della frammentazione degli interventi a pioggia che per molto tempo avevano caratterizzato le politiche per la montagna; l'intersettorialità, ovvero l'azione pianificata per più settori in relazione tra loro ed infine la concertazione, la quale avviene tra Regione ed autonomie, nel rispetto della differenziazione istituzionale. Il Progetto montagna, si struttura su una combinazione di strumenti economici e disegni organizzativi ed istituzionali pensati in un'ottica di multisettorialità, anche se in molti passaggi di tale progetto regionale si rivela un'impostazione più settoriale che intersettoriale, dal momento che sono solo quattro i settori prioritari delle direttive contenute nel Progetto: il settore primario (agricoltura e zootecnia); la difesa del suolo, il turismo e l'artigianato. Successivamente, sempre con riguardo alla situazione e ai fabbisogni delle aree montane venete, nel corso del 2012 è stata avviata una fase di consultazione tra i GAL del Veneto e l'Unione Nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani (UNCHEM), la quale ha portato all'elaborazione del documento di intesa "Patto Montagna Veneta 2020: un patto per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile delle zone montane del Veneto". È stato predisposto per l'occasione il *Position Paper* dei rappresentanti delle zone montane del Veneto, un documento in cui sono stilate le priorità e gli obiettivi chiave che le zone montane del Veneto si sono poste di realizzare durante il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020. Tale documento nasce da un'analisi statistica della Montagna Veneta e ne evidenzia gli svantaggi demografici, svantaggi naturali e svantaggi socio-economici. Dall'analisi è emerso un quadro di fabbisogni di finanziamento della Montagna Veneta, articolate in tre priorità, attorno alle quali si sono concentrate i Fondi strutturali e

d'investimento europeo (SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020: la sostenibilità, attuata tramite un programma di investimenti, a medio e lungo termine, per tutelare il patrimonio naturale e culturale della Montagna Veneta e valorizzarlo ai fini dello sviluppo economico, in particolar modo con riguardo al settore turistico, per assicurare una gestione sostenibile delle risorse; lo sviluppo, realizzato tramite un programma di investimenti a medio e lungo termine, per creare le condizioni necessarie per consolidare, riqualificare e diversificare il sistema produttivo della Montagna Veneta, tramite l'innovazione e la formazione del capitale umano; infine la solidarietà, attuata grazie ad un programma di investimenti che è andata a garantire, nel medio e lungo periodo, a tutti i cittadini che vivono nella montagna l'accesso ai servizi e alle infrastrutture di base (sociali, sanitari e scolastici) e ai diritti necessari per una vita libera e dignitosa e "per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e di un benessere, considerati normali nella società in cui vivono". Le tre priorità di finanziamento hanno rappresentato il contributo della Montagna Veneta alla costruzione di una nuova visione economica dell'Europa, delineata da "Europa 2020", strategia attuata per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Tra i vari progetti ad esempio, la Regione Veneto ha messo a disposizione delle strutture turistiche 12 milioni di euro per riqualificare immobili e servizi nelle aree turistiche delle Dolomiti e delle Prealpi, nelle strutture di accoglienza situate nei pressi del lago di Garda e nelle città d'arte.

CAPITOLO II

Sommario: 2.1 L'Unione nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani e le Unioni Montane nella Regione Veneto: l'Unione Montana della Valle del Boite – 2.2 Regole Cadorine e Ampezzana – 2.3 La tutela paesaggistica e delle aree protette: l'organizzazione dell'Ente-parco e la rete Natura 2000 – 2.4 L'UNESCO e le Dolomiti come Patrimonio Mondiale: il Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo

2.1 L'Unione nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani e le Unioni Montane nella Regione Veneto: l'Unione Montana della Valle del Boite

Durante il ciclo di programmazione del piano di sviluppo rurale e durante il lavoro per lo sviluppo del territorio insieme ai sopra citati Gruppi di Azione Locale, nascono pianificazioni d'intesa con altri operatori ed enti, tra cui l'Unione Nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani (UNCCEM). L'UNCCEM è un'organizzazione nazionale unitaria, presente in ogni realtà regionale con proprie delegazioni fondata nel 1952. Da oltre 60 anni UNCCEM raggruppa e rappresenta i comuni montani e i comuni parzialmente montani, promuove l'associazione di diverse amministrazioni ed enti, come ad esempio province, consorzi, camere di commercio, i quali operano nelle zone montane, un territorio che occupa il 54% del territorio nazionale e all'interno del quale risiedono oltre 10 milioni di abitanti. Le finalità dell'UNCCEM consistono nel concorrere alla promozione e allo sviluppo dei territori montani; consentire la piena applicazione del secondo comma dell'art. 44 Cost. "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"; rappresentare gli interessi degli enti locali della montagna nei rapporti con Governo, Parlamento, Stato e Regioni; promuovere una politica per la montagna che inserisca le popolazioni montane nel più ampio processo di sviluppo perseguito ad ogni livello istituzionale; sollecitare ricerche e studi diretti a individuare le soluzioni da suggerire agli Enti locali, alle Regioni, al Governo, al Parlamento e agli organismi europei; sostenere e assistere gli enti locali nell'azione amministrativa sviluppata nelle singole realtà e nei rapporti con gli altri soggetti pubblici e privati; ed infine promuovere ogni possibile collaborazione con gli organismi nazionali, europei ed internazionali interessati allo sviluppo socio-economico della montagna. Ogni cinque anni viene tenuto un incontro di rinnovo per gli organi dirigenti

dell'UNCCEM, e per attuare un confronto con le istituzioni e gli operatori del territorio montano. Successivamente al XV Congresso di Trento tenutosi nel febbraio 2010, l'UNCCEM ha deciso di assumere una direzione più sostenibile e "green", per accrescere la capacità di autoproduzione energetica sostenibile dei territori montani, attraverso i settori idroelettrico, eolico, impianti a biomasse e fotovoltaico. Questo nuovo obiettivo dell'UNCCEM ha dato inizio a diversi progetti incentrati sull'efficienza energetica e sullo sviluppo sostenibile, il cui rendimento verrà monitorato da un sistema di rating progettato per tale occasione.

La Regione del Veneto, in conformità con le disposizioni vigenti comunitarie e nazionali, promuove tramite le Unioni montane, azioni volte alla salvaguardia e alla valorizzazione degli ambiti territoriali, economici, sociali, culturali e ambientali della montagna. Con la legge regionale del 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane", successivamente modificata dalla l. r. 28 dicembre 2012, n. 49, la Regione Veneto ha dichiarato di voler intervenire "nelle more dell'approvazione di una disciplina organica di valorizzazione, tutela e sviluppo della montagna ed in attuazione delle finalità di razionalizzazione degli apparati istituzionali" (art. 1, comma 1) andando a mantenere la delimitazione territoriale delle Comunità montane, ma trasformandole in "unioni montane". In base alla definizione di tale legge all'art. 2, comma 1 "l'unione di comuni costituita in territorio montano è denominata unione montana". L'unione montana costituisce una forma speciale rispetto all'unione di comuni prevista dal Testo unico degli Enti locali⁵⁷, in quanto "costituisce in via prioritaria la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni compresi nelle aree di cui all'articolo 3, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali" (art. 5, comma 1). Con la legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2, si è attuata la riforma della disciplina delle Unioni montane, all'interno della quale vengono definite le norme per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, le condizioni per le Unioni dei Comuni, e le norme sulle Unioni montane. La disciplina riguarda: la ridefinizione degli ambiti territoriali delle Unioni montane; previsione dello scioglimento di Unioni montane; modifica della composizione degli organi;

⁵⁷ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

implementazione delle funzioni delle Unioni montane; modifica del funzionamento del Consiglio delle autonomie montane; semplificazione della programmazione; ridefinizione del riparto dei fondi ed infine l'abrogazione delle norme precedenti. Il processo di riforma previsto da tale legge prevede un potenziamento della funzione di servizio associato per conto dei comuni sulla base di quanto previsto dalla l. r. 18/2012⁵⁸ (successivamente modificata dalla l. r. 2/2020), la quale dispone che le Unioni montane svolgano una delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge n. 78 del 2010. Le fasi del percorso possono essere così sintetizzate: ridefinizione degli ambiti da parte della Giunta regionale con la possibilità di scioglimento di alcune Comunità montane/Unioni montane alla luce della necessità di garantire almeno una delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto legge n. 78/2010; gli ambiti devono avere un limite demografico minimo fissato in 5000 abitanti. Si può derogare al limite di 5000 abitanti, purché le funzioni siano esercitate da almeno tre comuni, come previsto dalla l. r. 18/2012, all'art. 3, comma 1. Al contrario della precedente normativa, si prevede ora un eventuale scioglimento di Unioni montane, che può avvenire nei casi in cui: l'Unione montana non eserciti nemmeno una delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto legge 78/2010 (l. r. 18/2012, art. 11-*bis*, comma 6); qualora l'Unione montana già costituitasi a norma della l. r. 2/2020, ove ne ravvisi l'opportunità e le condizioni, richieda alla Giunta regionale lo scioglimento e la liquidazione dell'ente (l. r. 40/2012, art. 6-*quinques*, comma 1); le Comunità montane Agno-Chiampo e della Lessinia (ovvero le Comunità montane che non si sono trasformate in Unioni montane a seguito dell'approvazione della l. r. 40/2012), entro tre mesi dall'entrata in vigore della l. r. 2/2020, dovranno provvedere a costituirsi in unioni montane per evitare lo scioglimento. Il nuovo enunciato della l. r. 40/2012 all'art. 4 prevede che la composizione degli organi (consiglio, presidente e giunta) venga disciplinata dall'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Il presidente viene nominato tra i sindaci dei comuni associati; la giunta viene scelta tra i componenti dell'esecutivo

⁵⁸ Legge regionale n. 18 del 27 aprile 2012 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"

dei comuni associati e infine il consiglio si compone da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

La Valle del Boite è una valle dolomitica della provincia di Belluno, percorsa dal torrente Boite, il quale nasce in località Campo Croce ai piedi della Croda Rossa d'Ampezzo, situata nel Parco naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo. La valle si sviluppa a partire dal punto in cui il Boite sfocia nel Piave, attraversando vari comuni, fino all'arrivo al suo ultimo tratto in corrispondenza della conca d'Ampezzo, dov'è situata la città di Cortina. La Valle del Boite corrisponde all'Area dell'Alto Cadore, zona nella quale sono ubicate le Dolomiti Bellunesi e che si caratterizza per la sua vicinanza alla rinomata Cortina d'Ampezzo. Questa vallata, circondata dalle magnifiche Dolomiti, racchiude paesi con origini antiche, legati alle loro tradizioni. Dal punto di vista amministrativo, la zona prende il nome di Unione montana Valle del Boite, la quale comprende diverse comuni, ovvero: San Vito di Cadore, Valle di Cadore, Cibiana di Cadore, Vodo di Cadore e Borca di Cadore, per un totale di 5.790 abitanti. L'Unione montana Valle del Boite viene costituita con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 39 del 23 marzo 2015. La costituzione avviene ai sensi della l. r. 40/2012 "Norme in materia di Unioni montane" e con tale costituzione viene automaticamente soppressa la corrispondente Comunità montana della Valle del Boite.

2.2 Regole Cadorine e Ampezzane

Dal secondo dopoguerra vi è stato un radicale cambiamento delle condizioni sociali ed economiche del settore agro-forestale, con un rilevante spopolamento delle aree montane e alto-collinari italiane. Nelle zone montane e collinare, l'abbandono agricolo è stato causa di un rapido degrado del territorio. In questa situazione di regressione sociale ed economica fecero eccezione le c.d. Comunioni familiari montane, ovvero quelle forme collettive, a base familiare, di proprietà caratterizzate dalla inalienabilità, indivisibilità e dalla vincolatività dei modi e dei contenuti di godimento dei beni, in particolar modo patrimoni forestali. Queste forme di proprietà si caratterizzano per essere dei tipi di domini collettivi. La sovrapposizione degli interventi legislativi in favore delle zone montane ha posto problemi di coordinamento tra i vari settori ed una programmazione organica dello sviluppo. La totalità delle funzioni riguardanti i territori montani vengono trasferite alle Regioni o ai Comuni e alle Comunità montane. Con la l. n. 991 del 1952 assumono particolare importanza per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali, le comunioni familiari, ovvero "forme collettive, a base familiare, di proprietà caratterizzate dalla inalienabilità e indivisibilità e dalla vincolatività dei modi dei contenuti nel godimento dei beni". Tale forma di proprietà non è che uno dei tipi di domini collettivi e non è più semplicemente assimilabile al concetto generale di uso civico che in realtà, a sua volta, comprende gli usi civici in senso proprio (diritti su cose altrui) e i beni di uso civico di proprietà di Comuni, frazioni e associazioni agrarie o di proprietà collettiva di diritto pubblico. Per uso civico si intende il diritto soggettivo originariamente concesso o riconosciuto nel tempo, tramite atto formale o per *facta concludentia*, da parte del feudatario, proprietario delle terre, che concede ad una comunità di persone l'esercizio di facoltà di godimento dei beni. Gli usi civici, indipendentemente dalla loro origine, conferiscono il diritto reale di usare e di godere di alcuni beni immobili, in capo ai singoli. L'art. 26 della Legge n. 1766 del 1927, venne emanata per riordinare la materia degli usi civici, disciplinando tutte le forme di godimento collettivo indipendentemente dalle varie origini storiche e formazioni giuridiche. Per i beni di uso civico la legge distingue tra terreni boschivi o pascolivi che vengono mantenuti in appartenenza alla collettività, e terreni idonei a coltivazioni agrarie, i quali vengono suddivisi e

assegnati in proprietà individuale. Per le comunioni familiari l'assimilazione agli usi civici regolata dalla legge 1766/1927 è stata ridimensionata da alcune norme del regolamento di attuazione (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) e successivamente dall'art. 34 della l. n. 991 del 1952 la quale cita: "dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore". Una simile norma è contenuta nell'art. 10 della l. 1102 del 1971, che comprende tra le comunioni familiari "la regola ampezzana di Cortina d'Ampezzo, quelle di Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, la servitù della Val Canale". Con la l. 1102/1971 si modificano i "compiti di aggiornamento e di assistenza tecnica forestale, agraria e zootecnica" che erano dapprima affidati al Ministero dell'Agricoltura dalla legge Serpieri, mentre vengono poi assegnati agli stessi soggetti (aziende, consorzi o altri enti) cui spetta la gestione tecnica dei boschi ai sensi della legge forestale. Le funzioni in materia di programmazione dello sviluppo nelle zone omogenee hanno assunto, nella nuova disciplina dell'intervento pubblico in montagna, un'importanza centrale. Queste sono fissate negli artt. 5 e 6 della l. n. 1102, che disciplinano la formazione e l'attuazione del piano di sviluppo economico-sociale delle Comunità montane. Il piano di sviluppo è lo strumento cardine per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 2 della legge: "1) concorrere, nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale, alla difesa del suolo e alla protezione della natura; 2) realizzare gli interventi attraverso piani zionali di sviluppo". L'art. 5 disciplina invece il contenuto del piano che dovrà prevedere la concreta possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi. Oltre alle varie discipline riguardanti gli enti regionali e locali, all'interno dell'ordinamento nazionale si trovano altre discipline ed istituti, come ad esempio l'istituto delle regole. La legge 31 gennaio 1994 n. 97 sul riordino delle organizzazioni montane ha indicato alle regioni delle linee guida da seguire per il riordino di tali istituti.

L'istituzione delle regole è antica e diffusa in parte del territorio di Veneto e Trentino, in particolar modo nelle aree montane e dolomitiche. In queste zone dove la regola si è diffusa, le famiglie originarie del luogo, proprietarie in modo indiviso

e collettivo dei beni fondiari, sono chiamate a gestire direttamente le loro proprietà attraverso gli organi statutari. Attualmente nella Regione Veneto le regole rientrano nella disciplina della legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 “Riordino delle Regole”.

Le regole cadorine, nascono in seguito all’anno Mille, nel basso medioevo, ed erano un tempo diffuse su tutto l’arco alpino. Le tradizioni, le parlate originali, le usanze e i costumi di un tempo, i metodi di lavorazione della terra, le tipologie costruttive delle abitazioni rurali, le ricette popolari, sono sopravvissute nelle vallate dolomitiche della provincia di Belluno, resistendo al mutamento economico e sociale sopravvenuto in seguito all’abbandono delle attività agricole, pastorali, di lavorazione del legname, a favore dell’industria del turismo o dell’occhialeria o dell’artigianato. L’uomo abitava il centro Cadore già in epoca preromana: alcuni reperti testimoniano infatti la presenza dei Paleoveneti a cui sono susseguiti i Celti, e i Catubri, da cui deriva la denominazione Cadore e Cadorini, i quali utilizzavano pascoli in comune. Si ipotizza che i primi abitanti della regione cadorina, zona di boschi e foreste, abbiano colonizzato tali luoghi e successivamente abbiano iniziato a lavorare insieme per aiutarsi e sfruttare i pascoli per poter assicurare a tutti il minimo per la sussistenza. In questo modo l’habitat favorì e impose la necessità di aggregazione tra gli abitanti. Durante il periodo di dominazione romana, sembra che l’appartenenza alle Regole fosse un diritto reale dei masi di fondo valle e che ogni possessore del maso ne fosse membro. I contadini erano considerati servi e dunque non potevano possedere una loro proprietà comune, i Romani consideravano i pascoli come pertinenze dei masi di fondo valle, che presero il nome di “*compascua pro indiviso*”. I diritti sui “*compascua*” venivano acquistati o ceduti con il fondo valle dal momento che erano considerati come accessori dei fondi stessi. In seguito alla caduta dell’Impero Romano d’Occidente, non vi furono modificazioni sul territorio e la Comunità dei Cadorini continuò ad amministrarsi con la Legge Romana. Con le invasioni longobarde, avvenute dal 578 d. C. e l’arrivo della popolazione germanica, il territorio subì alcune modificazioni in seguito alle istituzioni barbariche, che rafforzarono la zona grazie alla tradizionale divisione del suolo in bosco, terra coltivabile, pascolo e l’assegnazione delle terre in lotti, quante erano le famiglie, che poi si riunivano vivendo in consorzi. I terreni erano considerati concessione dello Stato alla famiglia e dovevano rimanere

indivisi. Se una famiglia non aveva discendenti, i terreni ritornavano in proprietà alla tribù. Successivamente nel 1077, l'imperatore Enrico IV costituì il principato ecclesiastico di Aquileia di cui fece parte anche la zona del Cadore. Dal 1138 al 1335 le zone del Cadore passarono sotto il dominio dei Da Camino⁵⁹, i quali esercitarono l'amministrazione tramite propri rappresentanti e dipendenti. Il podestà era il rappresentante del conte in Cadore dal momento che tale figura raramente era presente di persona in Cadore. Il conte delegava in tutto o in parte l'esercizio delle proprie funzioni ad uno o più villici, i quali erano amministratori dei suoi beni, o conferiva l'intera sua giurisdizione ad un podestà, il quale subentrava ai villici. Dai villici e dal podestà dipendevano gli ufficiali, notai collaboratori per le funzioni giudiziarie. Alle dipendenze dei villici, podestà ed ufficiali vi erano poi i giurati eletti da ciascuna Regole, i quali svolgevano funzioni pubbliche. Queste funzioni continuarono ad essere svolte anche nel momento in cui il centro del governo cadorino divenne la Comunità. L'ufficio che maggiormente legava le Regole all'amministrazione feudale fu quello del Marigo. Il Marigo era il capo della Regola e la sua carica veniva nominata dal conte. Insieme ad altre cariche giurava annualmente sul vangelo di compiere con coscienza il proprio lavoro. Questa situazione in contrasto con l'autonoma attività delle Regole, venne mantenuta fino alla seconda metà del XIII secolo. Nel 1235 Biaquino III Da Camino⁶⁰ concesse ai cadorini lo Statuto il quale andava a sancire le consuetudini locali e riconosceva ufficialmente le Regole. Le disposizioni statutarie riconoscevano alle Regole una giurisdizione propria sulle materie di loro pertinenza, ma entro un certo limite previsto. Le Regole già nel Basso Medioevo erano formate e organizzate, dotate di una propria autonomia, con la possibilità di operare su determinate materie e disciplinando il godimento dei fondi. La disciplina dell'uso comune del territorio sotto il dominio dei Da Camino fu esplicitata nei *laudi* ovvero trascrizioni di consuetudini risalenti nel tempo e l'approvazione dei laudi spettò all'assemblea dei regolieri, fino al 1456. I laudi (statuti) riportano antichi usi tradizionalmente conservati nella loro forma originaria, il più antico

⁵⁹ I Da Camino, detti anche Caminesi, furono una famiglia nobile trevigiana durante l'epoca medievale del Triveneto.

⁶⁰ Biaquino Da Camino (1205 c.a. – luglio 1274), fu un nobile e politico italiano. Esponente di una potente famiglia con feudi ubicati nel Veneto orientale e il Friuli.

laudo del Cadore è quello di Candide che risale al 1235. Le Regole disponevano dei propri beni come proprietari senza bisogno dell'approvazione dei feudatari, ed a questi elementi si aggiungono le lotte intraprese dalle Regole per la conservazione dei propri confini, e viene confermato come i regolieri siano i proprietari dei propri beni, i quali con la propria terra hanno un rapporto diretto ed autonomo, in quanto da tali beni dipende la loro sopravvivenza, basata soprattutto sull'allevamento del bestiame. Nel 1335 Rizzardo Da Camino morì lasciando tre figlie femmine minori d'età: la Comunità Cadorina pose sotto la propria tutela le figlie e riuscirono ad ottenere il governo in autonomia fino al 1341. La comunità autonoma venne riconosciuta in seguito dallo stesso imperatore Carlo IV di Lussemburgo nel 1337. La Comunità nel proprio Statuto riconosceva la funzione delle Regole stabilendo che tutti i boschi dovevano considerarsi bene comune agli uomini del Cadore, esclusi gli stranieri e gli immigrati, che volevano entrare a far parte della Comunità, nel cui territorio trasferivano la residenza e la sede dei loro interessi. Lo Statuto fu poi approvato anche dal Patriarca di Aquileia, che nel 1347 aveva fatto del Cadore un suo feudo, ma i gli abitanti non vollero rinunciare all'autonomia, accettarono quindi di essere da lui governati e difesi in cambio dell'obbedienza e della libertà, per essere esenti da tutte le fazioni e contribuzioni e che i propri soldati non fossero costretti ad uscire dal distretto del Cadore, o al massimo dal Friuli. Nel 1405 il Patriarca fu sconfitto dalla Serenissima e i cadorini si unirono alla Repubblica veneta nel 1420. Durante il dominio veneziano vennero conservati i privilegi concessi dal Patriarca al Cadore, il quale pur sotto il dominio della Serenissima riuscì a mantenere l'autonomia. La dedizione a Venezia consentì al popolo del Cadore di essere liberi e di avere la concessione di fare, correggere e riformare gli Statuti, a patto che non recassero pregiudizio alla Repubblica. Venne stabilito anche che i cadorini dovessero essere giudicati dalla loro stessa comunità. I laudi erano tenuti al rispetto dei principi dello Statuto Generale della Comunità e stilavano i giorni di convocazione dell'assemblea, delle elezioni e delle cariche, della pulizia rurale, di istituzione religiosa, di polizia mortuaria e disciplinavano il godimento comune dei beni regolieri. A partire dal 1511 il Cadore subì la dominazione austriaca, tuttavia i diversi imperatori che si succedettero nel corso dei secoli, riconobbero i privilegi e l'autonomia della comunità ampezzana, fino alla caduta

della dominazione asburgica. Durante il dominio austriaco, nel 1848 venne emanata una legge riguardante i comuni, portando alla nascita della prima figura del comune moderno. Tramite la legge vennero sciolte le servitù di pascolo, di legnatico e di altro, esistenti sul territorio austriaco, ma la legge nelle zone d'Ampezzo non venne rispettata fino al 1868, anno in cui alcuni progressisti proposero di sciogliere le Regole cedendo l'amministrazione dei pascoli al Comune. Nel 1880 i progressisti presentarono, con l'obiettivo di definire i rapporti tra la Regola e il Comune, una domanda di scioglimento di promiscuità per fare in modo che i pascoli e i boschi fossero amministrati dal Comune. La questione si risolse per via giurisdizionale nel 1887 con un compromesso delle parti, con il quale ci fu il riconoscimento ufficiale e giuridico dei diritti delle Regole, che vennero fissati per iscritto, e le Regole ottennero un nuovo impulso vitale e poterono esplicare tutta la loro attività senza difficoltà. Oltre a fissare tutti i diritti delle Regole per iscritto, vennero elencate le particelle fondiarie totali sulle quali avevano diritto di pascolo o che erano di loro proprietà assoluta e fu stabilito un nuovo regolamento per l'amministrazione interna. La proprietà del suolo e del legname continuarono però ad essere amministrati dal Comune. Si trasformarono così i diritti di proprietà delle Regole, in diritti d'uso e vennero definiti alcuni principi fondamentali: le Regole sono la comunione di quelle persone che esercitano in maniera indivisa i vari diritti di godimento; il regoliere può essere membro di una o più Regole ed il titolo di appartenenza è personale, non collegato al possesso di un fondo o a professioni o attività specifiche; il diritto di appartenenza ad una o più Regole è inalienabile e si trasmette di padre in figlio; la figura del Marigo costituisce il legale rappresentante della Regole verso i terzi, colui che viene nominato Marigo inoltre non può rifiutare la nomina se non per gravi motivi, l'incarico era infatti obbligatorio in quanto chi rifiutava poteva essere multato e costretto all'esercizio dell'incarico.

Con il Regno d'Italia nel 1806 venne proclamata l'abolizione della feudalità con conseguente ripartizione dei demani, in base al principio rivoluzionario che faceva della proprietà individuale un diritto naturale. Gli interventi di quotizzazione però non portarono ai risultati sperati: il legislatore avrebbe infatti voluto favorire la piccola proprietà agraria, ma furono i latifondisti a trarre i maggiori benefici, in quanto grossi appezzamenti divennero proprietà di pochi latifondisti.

Successivamente iniziarono a spargersi le voci a favore della proprietà collettiva, che vennero proposte nel dibattito parlamentare sulla legge n. 5489/1888⁶¹ e sulla legge n. 397/1894⁶². La proprietà collettiva venne presa in considerazione per la prima volta nell'ordinamento statale, come forma di appropriazione agraria alternativa a quella individuale. Verso la fine del secolo si registrarono nuove aperture verso l'istituto della proprietà collettiva ma con l'avvento del fascismo la situazione regredì. Il tema della proprietà collettiva venne affrontato in Parlamento agli inizi del secolo, quando venne istituita un'apposita Commissione con l'incarico di esaminare le problematiche a riguardo. Al termine dei lavori si evidenziò la necessità di disciplinare "usi civici" e "domini collettivi" in un unico testo legislativo. Durante il periodo fascista gli usi civici, diritti di una comunità ad usufruire di proprietà altrui, non potevano essere mantenuti nella condizione in cui si trovavano poiché venivano ritenuti di pregiudizio per l'economia nazionale. Con la legge n. 1766 del 16 giugno 1927, ancora oggi in vigore, si andò a disciplinare tutte le forme di godimento collettivo, creando una pianificazione sociale a cui ambiva il regime fascista. La legge del 1927 si adoperava per la creazione di un'agricoltura produttiva, tramite la creazione di piccole proprietà e piccole imprese agrarie, mantenendo l'abolizione degli usi civici e la quotizzazione della precedente esperienza. Vennero mantenuti solo i domini collettivi delle comunità, anche se limitati alle terre con destinazione diversa dalla produzione agricola. Le disposizioni fasciste contenute nella legge del 1927, imponevano che dovevano sopravvivere le sole terre civiche, mentre le proprietà collettive chiuse erano considerate come un'usurpazione e dovevano quindi essere aperte al godimento anche dei non originari. Questo principio valse anche per le Regole del Cadore, del Comelico e dell'Ampezzano. Nonostante le istanze delle Comuni familiari montane delle zone sopra citate, ottennero scarsi risultati. Con la legge n. 97 del 31 gennaio 1994 "Nuove disposizioni per le zone montane", venne considerato in maniera nuova e diversa il concetto di montagna. Grazie a questa legge la montagna non venne più considerata come un'area di problemi da risolvere, ma piuttosto come

⁶¹ Legge 24 giugno 1888, n. 5489 "Abolizione delle servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o imporre tassa a titolo di pascolo nelle ex-province pontificie".

⁶² Legge 4 agosto 1894, n. 397 "Ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio". Tale legge è stata successivamente abrogata dal d.lgs. 13 dicembre 2010 n. 212.

una risorsa di interesse nazionale da valorizzare e salvaguardare. La proprietà collettiva venne individuato quale istituto idoneo al perseguimento di obiettivi fondamentali come la protezione dell'ambiente, valore protetto dalla stessa Costituzione a vantaggio dell'intera collettività nazionale, e al rilancio della produzione nel settore agro-silvo pastorale di montagna. L'art. 3 della l. 97/1994 per la realizzazione di queste finalità riguardanti il riordino delle organizzazioni montane ha fissato alle Regioni delle linee guida da seguire nel riordino delle Comunioni familiari montane, attribuendo alle Regione la potestà legislativa di attuazione prevista per le Regioni dall'art. 117, comma 2, Cost, il quale stabilisce che le leggi della Repubblica possono rimettere alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione, in quanto la proprietà collettiva non rientra tra le materie affidate alla potestà legislativa regionale corrente. In seguito alla legislazione del 1927, il legislatore volle riunire tutte le forme di proprietà collettiva in un'unica disciplina, ritenendo il legislatore regionale come figura principale per fissare le norme del riordino in base alle diverse realtà locali. La potestà legislativa regionale tuttavia incontra il limite dei principi fissati dalla legge quadro statale: il primo limite risiede nella valorizzazione delle potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali sotto il profilo ambientale e sotto quello produttivo. Lo Stato vuole assicurarsi che le Regole continuino a conservare e valorizzare i propri beni, perseguendo interessi di incremento della produzione, preservando l'ambiente nell'interesse dell'intera collettività nazionale. Si intuisce quindi come l'attenzione dell'ordinamento statale sia rivolto direttamente alla gestione dei beni. Durante le operazioni di riordino delle organizzazioni montane le Regioni devono garantire l'autonomia statutaria e assicurare il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, mentre alla legge regionale vengono demandate le modalità concrete di questo riconoscimento. La legge regionale ha il compito di disciplinare i diversi aspetti delle proprietà collettive, stabilendo le modalità e i limiti del coordinamento tra le organizzazioni montane, Comuni e Comunità montane, e le condizioni per consentire il cambiamento di destinazione d'uso dei beni. La legge regionale deve garantire forme sostitutive di gestione dei beni in proprietà collettiva, nel caso in cui si verifichi inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni. Deve assicurare il coinvolgimento delle Comunioni familiari nelle scelte urbanistiche e

di sviluppo locale, nei procedimenti per la gestione forestale e ambientale e per la promozione culturale. Alle Regioni viene affidato anche il compito di stabilire le forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, delle deliberazioni e degli elenchi dei nuclei famigliari e degli utenti aventi diritto. Devono inoltre garantire la partecipazione dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie, mentre i parametri di appartenenza all'organizzazione vengono automaticamente fissati da questa, in base alle consuetudini e ai laudi. Devono poi garantire il buon funzionamento dell'organizzazione montana al fine della conservazione del patrimonio ambientale. La Regione Veneto ha dato attuazione in base a quanto disposto dalla normativa statale con la legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 "Riordino delle Regole", rispettando l'autonomia regoliera e affrontando il riordino degli istituti senza esclusioni. All'art. 1 la Regione riconosce le Regole e le considera quali soggetti concorrenti allo sviluppo socioeconomico del territorio montano e alla tutela ambientale. La legge regionale ha unificato i diversi regimi a cui erano sottoposte le proprietà collettive dell'alto Veneto, riconoscendo a queste la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria prevedendo che ciascuna Regola sia retta da un proprio laudo o statuto e dalle proprie consuetudini. La legge disciplina anche l'amministrazione dei beni regolieri, la pubblicità degli atti e i rapporti con gli enti locali e dà importanza alle disposizioni che riguardano il patrimonio antico nel regime dei beni. I laudi contenevano sanzioni, regolamentava la vita regoliera nelle sue varie attività, stabiliva quali erano gli organi amministrativi e quali erano le loro funzioni, prevedeva i tipi di attività che potevano essere svolte sul territorio, compresi i modi di concessione di porzioni di territorio per attività turistiche. L'organizzazione delle Regole in Veneto è definita dallo statuto (laudo) e si basa sul nucleo familiare (detto fuoco) rappresentato in assemblea da un suo membro. L'insieme dei fuochi ha il compito di gestire i beni di proprietà collettiva (patrimonio antico). Questi beni sono indivisibili e inalienabili poiché la loro consistenza deve essere mantenuta nel tempo. Non possono inoltre essere utilizzati per attività al di fuori dell'ambito agro-silvo-pastorale. Questi diritti sono trasmessi per via paterna e in tempi recenti anche per via materna. Tra le Regole cadorine e le Regole ampezzane vi sono molte analogie, dal momento che l'origine è comune ad entrambe. Anche nella zona

d'Ampezzo si diventa regolieri per diritto di nascita e le famiglie che partecipano alla regola e che risultano iscritte in un apposito albo sono sempre e soltanto quelle radicate da generazioni nel territorio, resta fermo il principio della chiusura della Regola agli stranieri, sono ammesse nuove inclusioni di famiglie che sono residenti da molti decenni (80-100 anni, varia a seconda dello statuto delle singole regole), ma solo dopo essere state approvate dall'assemblea dei regolieri, con l'unica possibilità di essere accettati al suo interno tramite il pagamento di una quota, variabile in base alla possibilità del richiedente e fissata dall'assemblea dei regolieri. Nonostante questo comunque la decisione finale di adesione o meno viene presa in base al gradimento dell'assemblea.

La proprietà collettiva dei boschi e dei pascoli ha rappresentato per molti secoli la fonte essenziale dei mezzi di sopravvivenza degli abitanti della Conca Ampezzana. In queste zone le Regole nacquero con i primi abitanti della valle, i quali utilizzavano i pascoli in comune, portando avanti il concetto che i pascoli fossero proprietà collettiva dei consorti originari. Le Regole erano originariamente dodici, mentre attualmente si sono ridotte a undici. Le undici Regole sono autonome, ma sono anche riunite all'interno della Comunanza Regoliera, che le accomuna per un'amministrazione unita del territorio. Molte di queste Regole non hanno attività propria, ma svolgono la loro funzione in seno alla Comunanza, rappresentate dal proprio Marigo. L'amministrazione del territorio è comune ed è ritenuto importante tramandare l'attività delle singole Regole, anche se ridotta rispetto ad un tempo. La Comunanza è un soggetto differente dalle singole Regole, e costituisce l'espressione sia delle singole Regole unite, sia della comunità regoliera nel suo complesso. La Deputazione è composta per il cinquanta per cento dai Marighi delle undici Regole, e per il restante cinquanta per cento dai Deputati eletti dall'Assemblea Generale di tutti i Regolieri. Il patrimonio delle Regole è costituito da pascoli, boschi, case e fabbricati. La sede si trova alla "*Ciasa de ra Regoles*" situata nel centro di Cortina d'Ampezzo, nella quale sono ospitati anche tre musei, amministrati anch'essi dalle Regole. Tra le proprietà troviamo anche un centinaio circa di malghe e rifugi alpini, strutture sciistiche e fabbricati di servizio per il personale. Molti di questi immobili sono concessi o affittati ad altri, ma le Regole sono le effettive proprietarie e si occupano di controllarne l'uso e la destinazione.

In seguito al boom turistico, Cortina ha subito mutazioni notevoli, pressioni che avrebbero potuto sconvolgere il paesaggio e l'ambiente: tuttavia, grazie alle Regole d'Ampezzo, si è riusciti a mantenere l'equilibrio e sono valse alle Regole dei riconoscimenti sia a livello statale che regionale. Il territorio che lo Stato detiene nell'ambito della Conca ampezzana, quale patrimonio demaniale d'alta quota, è stato affidato alla gestione delle Regole. Questi beni, già protetti dalla legge, vengono lasciati in concessione per evitare spiacevoli abusi da parte di speculatori privati. Ad oggi le Regole Ampezzane mantengono la tradizionale funzione di amministratore del territorio agro-silvo-pastorale, aggiungendo ad essa la funzione di tutela ambientale. I boschi di proprietà delle Regole si estendono su una superficie di circa 16.000 ettari, a partire dal fondovalle al limite superiore della vegetazione, e sono costituiti in prevalenza da conifere quali abete rosso, larice, abete bianco, pino cembro (cirmolo). Un'attività importante delle Regole è infatti il ciclo del taglio e della vendita del prodotto forestale, sia dal punto di vista lavorativo che del ricavato annuo. Con il prelievo del legname dalla foresta fino al suo arrivo alle segherie, si mantiene e si sistema anche la viabilità forestale, attività svolta anch'essa dalle Regole. Con il diritto di rifabbrico, ogni Regoliere ha il diritto di ottenere il legname per la costruzione, ristrutturazione e il mantenimento della prima casa d'abitazione, e tale diritto viene esercitato secondo le disposizioni dei Laudi. I Regolieri beneficiano da sempre anche della legna da ardere per il riscaldamento domestico, in quanto tale sistema di riscaldamento è ancora oggi molto diffuso all'interno delle abitazioni della zona. Il pascolo viene esercitato secondo le disposizioni delle Regole corrispondenti, le quali stabiliscono la quantità dei capi da alpeggiare, accordandosi con gli allevatori per il soggiorno estivo del bestiame. L'attività di pascolo oggi viene esercitata soprattutto per il mantenimento di un assetto paesaggistico, turistico ed ambientale del territorio. Per motivi economici inoltre, ad ogni malga è associato un esercizio di ristorazione, rifugio o agriturismo, in modo che il pastore Regoliere possa integrare il suo compenso anche con ricavi di tipo turistico-ricettivo. Le Regole sono anche un'istituzione di solidarietà e distribuiscono sostegni economici ai propri membri in caso di difficoltà. All'interno dell'organizzazione relativa alle Regole si trovano degli organi di governo quali la deputazione, la giunta e l'assemblea di tutti i regolieri la

quale conta circa 1200 persone. Questi organi gestiscono il territorio e la comunità mediante democrazia diretta, e decidono inoltre se autorizzare interventi o cambi di destinazione d'uso di terreni per attività turistiche o altre infrastrutture. Il territorio regoliero infatti, ha destinazione d'uso agro-silvo-pastorale, ed è quindi destinato in perpetuo a bosco e pascolo. I beni regolieri sono inoltre inusucapibili, ovvero non possono essere acquisiti da altri, e il loro valore ambientale va oltre l'interesse della sola comunità regoliera in quanto si estende a tutta la collettività. In base alle regole sopra citate, viene stabilita la quantità di legname che si può ricavare dal bosco, ma sono solo i soggetti esperti a decidere quali alberi abbattere e come mantenere il bosco pulito e sano. A partire dal quattordicesimo secolo si trova testimonianza ad esempio delle “vize”, riserve naturali integrali ante litteram, zone di protezione totale in cui era proibito qualsiasi intervento sul bosco. Il territorio in possesso alle Regole è di circa 15mila ettari, inclusi tutti i pascoli e il 90 per cento delle foreste, con destinazione agro-silvo-pastorale e fini di valorizzazione ambientale, mentre 1.550 ettari di terre sono state assegnate al Comune di Cortina. Alcune di queste terre erano già avviate ad attività turistiche, con impianti sciistici e altre infrastrutture simili: Cortina infatti ha una lunga storia di accoglienza turistica che risale alla fine dell'Ottocento. Mentre la grande maggioranza delle famiglie si dedicava all'agricoltura e alla pastorizia, alcune famiglie sono storicamente di albergatori.

2.3 La tutela paesaggistica e delle aree protette: l'organizzazione dell'Ente-parco e la rete Natura 2000

La legislazione paesaggistica ha affrontato una importante evoluzione nel corso degli anni, questo dovuto anche al fatto che ad oggi vi sono nuovi interessi, diversi da quelli tutelati da altre normative riguardanti il territorio. La normativa sulle aree protette si coordina con la disciplina urbanistica, e ha come obiettivo la salvaguardia di *habitat* e specie animali e vegetali. L'art. 9, comma 2 Cost. tutela il paesaggio. Grazie a tale norma l'interesse ambientale ha avuto, tramite via interpretativa, un primo riconoscimento costituzionale, grazie anche alla connessione con l'art. 32 Cost., che garantisce il diritto alla salute. Per molto tempo la tutela del paesaggio è coincisa con la protezione di aspetti culturali ed estetici, in particolar modo venivano tutelate le bellezze naturali. Fino agli anni '60 non è esistita altra normativa ambientale, ma successivamente la tutela si è ampliata, incontrandosi con ulteriori profili territoriali e con la tutela urbanistica del territorio e con la disciplina riguardante il patrimonio artistico e storico. La normativa di riferimento ad oggi è rappresentata dal d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio in particolar modo gli artt. 1-8 e 131-159), emanato in ottemperanza della delega conferita con l'art. 10, legge n. 137/2002. Il d.lgs. n. 42/2004 congiunge due normative in passato separate, ovvero quella relativa ai beni artistici e storici, e quella relativa alle bellezze naturali, dichiarando che il patrimonio culturale si compone dei beni culturali e dei beni paesaggistici. All'art. 2 si intendono per beni culturali le cose immobili e mobili che presentino "interesse artistico, storico, archeologico, etno-antropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà" (comma 2). Sono invece beni paesaggistici "gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge" (comma 3). La parte terza del d.lgs. 42/2004 è riservata alla tutela e alla valorizzazione dei beni paesaggistici. All'art. 131, comma 1, il paesaggio viene definito come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni". Al comma 4 la tutela del paesaggio "è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i

valori culturali che esso esprime”. I beni paesaggistici vengono definiti attraverso tre categorie, secondo l’art. 134, d.lgs. 42/2004. La prima categoria viene definita dall’art. 136 del sopra citato d.lgs. e comprende gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico. Per queste aree e beni è individuato un procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 147-141-*bis*, d.lgs. 42/2004. La seconda categoria, racchiusa nell’art. 142, d.lgs. 42/2004, riguarda le aree tutelate per legge, il valore ambientale delle stesse, le quali riguardano: territori costieri; territori contermini ai laghi; fiumi, torrenti, corsi d’acqua; montagne; ghiacciai; aree protette (parchi e riserve nazionali o regionali); territori coperti da foreste e da boschi; zone umide; vulcani; zone di interesse archeologico. Infine la terza categoria comprende ulteriori immobili ed aree specificamente individuati ai sensi dell’art. 136, ovvero cose immobili che si caratterizzano per la bellezza naturale, singolarità geografica o memoria storica, compresi alberi monumentali; complessi di cose immobili con valore estetico e tradizionale, inclusi i centri storici; bellezze panoramiche e i relativi punti di vista di belvedere accessibili al pubblico. La tutela dei beni paesaggistici può avvenire attraverso diverse modalità. I territori nei quali hanno ubicazione i beni ambientali sono soggette a particolari normative d’uso e di valorizzazione ambientale regionale attraverso Piani paesaggistici o Piani urbanistico-territoriali che considerino in via specifica i valori paesaggistici. Ai sensi dell’art. 135, d.lgs. 42/2004, il Piano paesaggistico riconosce aspetti e caratteri speciali del territorio, andando a definire prescrizioni finalizzate alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, all’individuazione delle linee di sviluppo urbanistico. Il procedimento di approvazione del Piano paesaggistico, ai sensi dell’art. 144, d.lgs. 42/2004, inizia con un’elaborazione della ricognizione del territorio, aree, immobili, per poter individuare i valori tutelati. Si passa poi al procedimento di concertazione istituzionale, con la partecipazione dei singoli interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, e contornato da ampie forme di pubblicità. Il Piano paesaggistico può individuare aree soggette a tutela nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire in seguito all’accertamento di conformità alle previsioni del Piano paesaggistico e dello

strumento urbanistico comunale, aree gravemente compromesse o degradate, per la quale non è richiesta autorizzazione paesaggistica, e linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero e riqualificazione, in base all'art. 143 del d.lgs. n. 42/2004. I Piani paesaggistici si coordinano insieme ad altri strumenti di pianificazione, sia territoriali che settoriali. Le previsioni dei Piani non sono derogabili da piani di sviluppo economico, sono coattivi per gli strumenti urbanistici di Comuni e Province e si impongono sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore. In base all'art. 145, d.lgs. n. 42/2004, vi è un obbligo di conformazione generalizzato rispetto alle previsioni dei Piani paesaggistici. Gli eventuali proprietari o possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e di aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, sono limitati nelle proprie facoltà di godimento, previa autorizzazione, di efficacia temporale di cinque anni a decorrere dall'acquisizione del titolo edilizio, per le modifiche che possano compromettere i valori paesaggistici protetti. La Regione si pronuncia sulla domanda di autorizzazione paesaggistica dopo aver acquisito il parere vincolante del Soprintendente, volto a valutare la compatibilità paesaggistica dell'intervento. Il parere diventa non vincolante se per l'immobile non sono state predisposte le prescrizioni d'uso nell'ambito del Piano paesaggistico. La Regione successivamente emana il provvedimento dopo aver convocato apposita conferenza dei servizi, ferme restando le disposizioni generali riguardanti il superamento del dissenso o del silenzio delle amministrazioni coinvolte. Ai sensi dell'art. 146, d.lgs. 42/2004, l'autorizzazione paesaggistica è atto autonomo e presupposto rispetto ai titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Non viene richiesta l'autorizzazione invece per le attività di manutenzione, consolidamento statico e restauro conservativo, per interventi riguardanti l'esercizio di attività agro-silvo-pastorali che non comportino alterazioni permanenti dei luoghi o dell'assetto idrogeologico del territorio e per attività di forestazione, riforestazione o bonifica altrimenti autorizzati, ai sensi dell'art. 149, d.lgs. 42/2004. L'art. 150 del medesimo decreto predispone poi che il Ministro e la Regione hanno sempre la facoltà di esercitare poteri di inibizione dei lavori i quali possano compromettere il bene e disporre la sospensione dei lavori, anche verso quei beni che non siano ancora stati dichiarati di notevole interesse pubblico. Ai sensi dell'art. 153, vengono dettate

disposizioni specifiche in funzione estetica, e divieti, salvo autorizzazione, di apporre cartelli e mezzi pubblicitari in prossimità di beni ambientali; ai sensi dell'art. 154 invece sono dettate disposizioni riguardo i colori che possono essere imposti alle facciate di fabbricati già esistenti nelle località costituenti bellezze panoramiche. Le sanzioni previste per la violazione delle norme si trovano all'art. 167, d.lgs. 42/2004 e consistono nella rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del danneggiatore, fermo restando che in alcuni casi espressamente previsti, l'autorità competente in seguito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'opera e può quindi disporre in alternativa il pagamento di una somma equivalente al maggior importo tra danno arrecato e profitto conseguito tramite la trasgressione. Anche il codice penale fornisce tutela alle bellezze naturali da distruzione o deturpamento, grazie all'art. 734 c.p. Viene infatti punito con un'ammenda chiunque distrugga o alteri le bellezze naturali, situate in luoghi soggetti a speciale protezione dell'autorità, attraverso costruzioni, demolizioni o qualunque altro modo.

Per quanto riguarda la disciplina delle aree protette, questa vuole andare a salvaguardare porzioni di territorio che hanno una particolare omogeneità. La legge 6 dicembre 1991, n. 394, costituisce la legge-quadro sulle aree protette, in risposta all'esigenza di garantire un sempre più elevato ed esteso livello di tutela, nel rispetto degli accordi internazionali. Il passaggio da una salvaguardia fondata su provvedimenti normativi specifici, dedicata ai singoli parchi nazionali, ad una normativa fondata su provvedimenti normativi generali, ha portato ad un aumento della percentuale del territorio nazionale sul quale viene garantito lo *status* di area protetta, con la conseguente tutela speciale. La legge n. 394/1991 ha come finalità il garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale dell'Italia, composta da formazioni che abbiano un valore rilevante dal punto di vista naturalistico e ambientale. Per raggiungere gli obiettivi, i territori in considerazione sono soggetti ad uno speciale regime di tutela e gestione, che consenta la conservazione dei valori, l'integrazione tra uomo e ambiente, la promozione di attività educative e di ricerca, la promozione di attività ricreative e produttive compatibili, la difesa degli equilibri idraulici e idrogeologici, la cooperazione tra enti territoriali. Le aree naturali protette sono sottoposte ad un

regime di tutela e gestione previsto dall'art. 1, legge n. 394/1991. Le aree protette hanno diritto all'uso esclusivo della propria denominazione, si distinguono secondo un criterio composito, riguardante i valori perseguiti e l'ambito territoriale. La classificazione comprende parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali statali, riserve naturali regionali ed aree protette marine. I parchi naturali vengono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro dell'ambiente, sentite le Regioni interessate, e possono essere costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che, per la presenza di particolari valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi, di rilievo nazionale o internazionale, richiedono l'intervento di tutela dello Stato a fini conservativi per le generazioni presenti e future. I parchi naturali regionali si caratterizzano per la presenza di aree terrestri, fluviali, lacuali ed anche tratti di mare prospicienti le coste, aventi un valore naturalistico ed ambientale, che rappresentano un sistema omogeneo di carattere naturalistico, paesaggistico, artistico e culturale. Le riserve naturali possono essere statali, istituite con decreto del Ministero dell'ambiente, sentite le Regioni interessate o d'intesa con le Regioni a statuto speciale, o regionali, in base alla rilevanza degli interessi rappresentati, sono composte da aree fluviali, terrestri, lacuali o marine che contengano una o più specie della flora e della fauna rilevanti sotto il profilo naturalistico, o uno o più ecosistemi importanti per la conservazione delle diversità biologiche. Ai sensi dell'art. 2, comma 7, legge n. 394/1991, l'istituzione e la classificazione delle aree protette nazionale viene effettuata d'intesa tra Stato e Regioni, mediante consultazione della conferenza unificata, al contrario per le aree protette d'interesse regionale e locale dispone la Regione. Le misure di salvaguardia che vengono adottate in casi di necessità e urgenza con riguardo alle zone non ancora tutelate, vogliono impedire che, nelle more del procedimento che porta all'istituzione di una nuova area protetta, vengano meno o siano ridotti i valori ambientali fondamentali per la sua costituzione. In attesa dell'istituzione della riserva o del parco e della specifica regolamentazione, sono posti specifici divieti. Ad esempio l'art. 6, comma 3, legge n. 394/1991 cita: "Sono vietati fuori dai centri abitati [...] per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento

dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta". Il comma 6 cita infine: "L'inosservanza delle disposizioni [...] comporta la riduzione in pristino dei luoghi e la eventuale ricostituzione delle specie vegetali ed animali danneggiate a spese dell'inadempiente". Proseguendo, l'art. 7, legge n. 394/1991 riguarda le misure di incentivazione, ovvero l'accesso ai finanziamenti, sia per enti pubblici che privati, previste per cercare di superare le resistenze degli enti locali e delle popolazioni interessate.

Il sistema dei parchi nazionali costituisce la disciplina delle aree protette, intese come protezione della natura, nel rispetto del principio costituzionale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In ritardo rispetto al termine previsto dal D.P.R. n. 616/1977, il legislatore italiano ha previsto la specifica normativa nel 1991, con la legge n. 394 del 6 dicembre 1991 "Legge quadro sulle Aree Protette". Le aree protette nazionali sono gestite da un Ente-parco, un ente di diritto pubblico dotato di un proprio statuto e soggetto al controllo del Ministro dell'ambiente. Ai sensi dell'art. 16, comma 4, legge n. 394/1991, l'Ente-parco ha inoltre l'obbligo di pareggio di bilancio. All'art. 9 della già citata legge, troviamo l'organizzazione dell'Ente-Parco, di cui fanno parte il Presidente, il quale detiene poteri di rappresentanza, di coordinamento e urgenza, oltre a poteri delegati dal Consiglio direttivo; il Consiglio direttivo, che delibera in merito a tutte le questioni generali, sui bilanci, sui regolamenti e sulla proposta di Piano per il parco, esprimendo parere vincolante sul Piano pluriennale economico e sociale; la Giunta esecutiva, la quale viene scelta all'interno del Consiglio direttivo; il Collegio dei revisori dei conti, il cui compito fa riferimento al riscontro contabile sugli atti dell'Ente-parco; il Direttore del parco, nominato dal Ministro dell'ambiente e legato all'Ente-parco da un contratto di diritto privato di durata non superiore ai cinque anni. All'art. 10, legge n. 394/1991, si parla della Comunità del parco, composta da rappresentanti degli enti territoriali interessati, la quale ha poteri consultivi, obbligatori e propositivi con riguardo alle decisioni più importanti e poteri deliberativi rispetto al Piano pluriennale economico e sociale. La disciplina dell'area protetta si basa sul Regolamento del parco, delineato all'art. 11, legge n. 394/1991, e sul Piano per il

parco, delineato all'art. 12, legge n. 394/1991. Il Regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite all'interno del parco, in garanzia del rispetto delle peculiarità naturali, paesaggistiche, antropologiche, storiche e culturali. Il regolamento è adottato dall'Ente-parco contestualmente al Piano per il parco o entro sei mesi dalla sua adozione, e viene successivamente approvato dal Ministro dell'ambiente, sentiti gli enti locali interessati. I Comuni devono adeguare le proprie normative alle disposizioni del Regolamento del parco. Ai sensi dell'art. 11, comma 2, legge n. 394/1991, sono oggetto del Regolamento del parco le attività costruttive, artigianali, commerciali, di servizio ed agro-silvo pastorali; il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; le attività ricreative ed educative; le attività di ricerca scientifica; i limiti alle emissioni sonore, luminose, o di altro genere; le attività di volontariato; l'accessibilità per disabili ed anziani. Il Regolamento deve essere in grado di valorizzare usi, costumi, consuetudini locali e le espressioni culturali delle comunità locali. Ai sensi dell'art. 11 della legge sopracitata, all'interno del territorio del parco sono vietate, salvo deroghe motivate, le attività che possano compromettere i valori ambientali da tutelare, come ad esempio la caccia; la raccolta di specie vegetali; l'attività estrattiva; le discariche; la modificazione del regime delle acque; le attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani; l'introduzione di armi ed esplosivi; l'uso di fuochi all'aperto; il sorvolo non autorizzato di velivoli. Per quanto riguarda il Piano del parco, questo ha valore di Piano paesistico e di Piano urbanistico, che deve essere coordinato temporalmente con il Piano pluriennale economico-sociale, con l'obiettivo di tutelare i valori ambientali e naturali, storici, culturali e antropologici tradizionali. Il Piano viene approvato dal Consiglio direttivo, sentita la Comunità del parco, adottato dalla Regione e successivamente depositato presso gli enti territoriali per consentirne la conoscenza da parte degli interessati, i quali possono presentare osservazioni scritte. La Regione, previa intesa con l'Ente-parco e i Comuni interessati, adotta il Piano, che viene aggiornato ogni dieci anni. Il Piano ha valore di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità per gli interventi previsti, sostituendo i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione. Il Piano disciplina l'organizzazione generale del territorio, i vincoli, le destinazioni d'uso; i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale; i sistemi di attrezzature e

servizi per la gestione e la funzione sociale del parco; i criteri per gli interventi sull'ambiente. La zonizzazione e dunque la suddivisione territoriale, viene effettuata in base al grado di protezione, devono essere individuate le riserve integrali, nelle quali l'ambiente è conservato nel suo stato originario; le riserve generali orientate, nelle quali sono vietate le attività costruttive e di modificazione del territorio, ma sono consentite utilizzazioni produttive tradizionali, le infrastrutture necessarie e gli interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente-parco; le aree di protezione, all'interno delle quali è consentita la continuazione di attività agro-silvo-pastorale ed artigianale; le aree di promozione economica e sociale, maggiormente interessate da fenomeni di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità del parco e finalizzate al progresso socio-culturale delle comunità locali, sia al miglior godimento per i visitatori. Ai sensi dell'art. 32, legge n. 394/1991, le Regioni, in accordo con gli organismi di gestione delle aree protette, stabiliscono nei casi in cui si presentasse l'opportunità, piani, programmi e misure per le aree contigue nelle aree protette. Ai sensi dell'art. 25 è poi previsto un Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, di durata quadriennale, che individua le iniziative idonee a favorire lo sviluppo economico e sociale delle comunità che risiedono nel parco o nei territori adiacenti. Ai sensi dell'art. 14, legge n. 394/1991, il Piano pluriennale può prevedere sovvenzioni; interventi sulle infrastrutture; agevolazioni di attività tradizionali, culturali, sociali; iniziative di sviluppo turistico. L'Ente-parco può inoltre concedere l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali di qualità, ed organizzare corsi di formazione per il rilascio del titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco. Ai sensi dell'art. 13, legge n. 394/1991, il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi all'interno del parco è sottoposto al nulla-osta dell'Ente-parco, con il quale si verifica la conformità dell'intervento a Piano e Regolamento. Il nulla-osta deve essere rilasciato entro sessanta giorni, operando altrimenti il silenzio-assenso, deve poi essere reso pubblico, soggetto ad impugnazione, sia in caso di diniego, dal richiedente, sia in caso di rilascio, dai soggetti interessati e dalle associazioni di protezione ambientale. Ai sensi dell'art. 15, legge n. 394/1991, l'Ente-parco può prendere in locazione, acquisire o espropriare immobili ubicati nel territorio di

propria competenza, ha diritto di prelazione sul trasferimento a titolo oneroso della proprietà e di altri diritti reali sui terreni situati all'interno delle riserve. Sono previsti indennizzi per i danni provocati dalla fauna selvatica del parco e per i vincoli derivanti dal Piano. Ai sensi dell'art. 17, legge n. 394/1991 i confini e l'organismo di gestione delle riserve naturali statali sono definite tramite decreto istitutivo, il quale ne delinea le caratteristiche, le finalità principali e i vincoli, e adotta i criteri specifici ai quali devono conformarsi il Piano di gestione ed il corrispondente regolamento attuativo. Sia il Piano che il Regolamento sono adottati dal Ministro per l'ambiente sentite le Regioni a statuto ordinario e previa intesa con le Regioni a statuto speciale. Sono vietati accessi nelle riserve naturali integrali a persone non autorizzate e discariche di rifiuti solidi e liquidi. Per quanto riguarda le aree naturali protette regionali, la legge n. 394/1991 all'art. 22 fissa alcuni principi fondamentali: partecipazione di enti locali ai procedimenti istitutivi ed alla gestione dell'area protetta; pubblicità degli atti rilevanti; adozione di regolamenti delle aree protette; utilizzazione prevalente di demani e patrimoni forestali regionali e di enti locali; divieto di istituire aree protette regionali all'interno di quelle nazionali; divieto di attività venatoria, ad eccezione di prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per riportare l'equilibrio ecologico. L'art. 23, legge n. 394/1991, prevede che la legge istitutiva del parco definisca la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua l'organismo al quale affidare la gestione del parco ed indica i principi per Piano e Regolamento del parco. L'art. 24, legge n. 394/1991, prevede che ogni parco regionale, con apposito statuto, illustri una differenziata forma organizzativa, in relazione alle particolarità territoriali, delineando il sistema delle competenze. Ai sensi dell'art. 29, legge n. 394/1991 "Poteri dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta", sono individuati poteri di sorveglianza e vigilanza: il rappresentante legale dell'organismo di gestione, qualora vengano esercitate attività in violazione del Piano, del Regolamento, o del nulla-osta, dispone la sospensione immediata dell'attività ed il ripristino dello stato dei luoghi, a spese del trasgressore e responsabilità solidale del committente, del titolare di impresa e del direttore dei lavori, nel caso in cui si trattasse di attività costruttiva. L'organismo di gestione ha poteri di intervento nei giudizi nel caso in cui si tratti di fatti potenzialmente lesivi dell'integrità del

patrimonio naturale dell'area protetta ed ha legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi delle finalità dell'area protetta. Ai sensi dell'art. 30, legge n. 394/1991 sono previste sanzioni amministrative e penali, nonché il rinvio alla normativa relativa al danno ambientale⁶³.

Il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità è costituito da "Natura 2000". Natura 2000 è una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita con la Direttiva 92/43/CEE "Habitat" con l'obiettivo di garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. La rete è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC) riconosciuti dagli Stati Membri in base a quanto stabilito nella Direttiva Habitat, i quali vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147(CE) "Uccelli" riguardante la conservazione degli uccelli selvatici. La Direttiva Habitat intende garantire la protezione delle aree che compongono la rete Natura 2000 tenendo "conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali", ai sensi dell'art. 2 della Direttiva. I soggetti privati possono essere proprietari dei siti Natura 2000, assicurando una gestione sostenibile sia dal punto di vista ecologico che economico. La Direttiva mira a riconoscere il valore di tutte quelle aree nelle quali la secolare presenza dell'uomo e delle sue attività tradizionali ha permesso il mantenimento di un equilibrio tra attività antropiche e natura. Nelle aree agricole ad esempio, si possono trovare numerose specie animali e vegetali rare e minacciate per la cui sopravvivenza è necessaria la prosecuzione e la valorizzazione delle attività tradizionali, come il pascolo o l'agricoltura non intensiva, in quanto vi è l'obiettivo di conservare non solo gli habitat naturali ma anche quelli seminaturali (aree ad agricoltura tradizionale, boschi utilizzati, pascoli, ecc.). La direttiva all'art. 10 riconosce anche l'importanza di alcuni elementi paesaggistici che svolgono un

⁶³ Ex art. 18, comma 1, legge n. 348/1986. per danno ambientale si intende "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo, in tutto o in parte, ed obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato".

ruolo di collegamento per la flora e la fauna selvatiche, e gli Stati membri sono invitati a mantenere o a sviluppare tali elementi per migliorare la coerenza ecologica della rete Natura 2000. In Italia, i SIC, le ZSC e le ZPS coprono complessivamente circa il 19% del territorio terrestre nazionale e più del 13% di quello marino. Il processo che porta alla costituzione delle Zone Speciali di Conservazione si divide in tre fasi: la prima fase si apre seguendo i criteri stabiliti dall'Allegato III della Direttiva Habitat, in base ai quali ogni Stato membro individua i siti, denominati siti di Importanza Comunitaria proposti (pSIC), che ospitano habitat e specie elencati negli allegati I e II della Direttiva. In questi allegati determinati habitat e specie sono ritenuti prioritari per la conservazione della natura a livello europeo. Il processo della scelta dei siti è solamente scientifico e per facilitare l'individuazione degli habitat la Commissione Europea ha pubblicato un Manuale di Interpretazione da utilizzare come riferimento per i rilevatori. I dati vengono poi trasmessi alla Commissione Europea attraverso un formulario standard compilato per ciascun sito insieme alla cartografia. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si è dotato inoltre di un Manuale nazionale di interpretazione degli habitat di supporto per l'identificazione degli habitat della Direttiva relativamente al territorio italiano. La seconda fase consiste nell'adozione da parte della Commissione, sulla base delle liste nazionali dei pSIC e in base ai criteri di cui all'Allegato III, delle liste dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC), una per ogni regione biogeografica in cui è suddivisa l'Unione, successivamente ad un processo di consultazione con gli Stati membri. Prima di pubblicare le liste iniziali dei SIC la Commissione organizza dei seminari scientifici per ogni regione biogeografica, al fine di analizzare le proposte dei vari Stati. Ai seminari partecipano, oltre ai rappresentanti degli Stati membri, esperti indipendenti e rappresentanti di organizzazioni non governative a livello europeo. Durante tali seminari vengono vagliati i siti proposti da ogni Stato per verificare che contenessero, nella regione biogeografica in analisi, un campione sufficientemente rappresentativo di ogni habitat e specie per la loro tutela complessiva a livello comunitario. terminate le consultazioni con gli Stati membri, la Commissione può ritenere che esistano ancora delle riserve, ovvero che vi siano degli habitat o delle specie non sufficientemente rappresentati nella rete di alcuni paesi o che necessitino di ulteriori

analisi scientifiche. La terza fase si apre in seguito all'approvazione delle liste dei SIC, e gli Stati membri devono designare tutti i siti come "Zone Speciali di Conservazione" nell'immediato o entro il termine massimo di sei anni, ponendo la priorità sui siti minacciati e/o di maggior rilevanza ai fini conservazionistici. In Italia l'individuazione dei pSIC spetta alle Regioni e alle Province Autonome, le quali trasmettono i dati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare organizzati secondo il Formulario Standard europeo e completi di cartografie. Il Ministero, in seguito alla verifica della completezza e della coerenza dei dati, trasmette la banca dati e le cartografie alla Commissione. I SIC, successivamente alla definizione da parte delle regioni delle misure di conservazione sito specifiche, habitat e specie specifiche, vengono definite come Zone Speciali di Conservazione, con decreto ministeriale adottato d'intesa con ciascuna regione e Provincia autonomainteressata. Riguardo i siti individuati ai sensi della Direttiva Uccelli la procedura è più snella, in quanto i siti vengono individuati direttamente dagli Stati membri come Zone di Protezione Speciale (ZPS), entrando automaticamente a far parte della rete Natura 2000. L'identificazione e la delimitazione delle ZPS si basa su criteri scientifici, come visto sopra, ed è mirata a proteggere i territori più idonei in numero e superficie alla conservazione delle specie elencate nell'Allegato I e di quelle migratorie non elencate che ritornano regolarmente. I dati sulle ZPS vengono trasmessi alla Commissione attraverso l'uso degli stessi Formolari Standard utilizzati per i pSIC, completi di cartografie. La Commissione valuta se i siti sono sufficienti a formare una rete per la protezione delle specie. In caso di non sufficiente designazione di ZPS da parte di uno Stato la Commissione può attivare una procedura di infrazione. In Italia l'individuazione delle ZPS spetta alle Regioni e alle Province autonome, che trasmettono i dati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il Ministero, in seguito alla verifica della completezza e congruenza delle informazioni reperite, trasmette i dati alla Commissione Europea. Le ZPS si intendono designate dalla data di trasmissione alla Commissione e l'elenco aggiornato delle ZPS viene in seguito pubblicato sul sito internet del Ministero, alla sezione "Elenco delle ZPS". La Direttiva del Consiglio del 21 maggio 1992 Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna

selvatiche detta Direttiva “Habitat”, e la Direttiva Uccelli costituiscono il fondamento della politica comunitaria in materia di conservazione della biodiversità e sono la base legale su cui si fonda la rete Natura 2000. Ai sensi dell’art. 2 la Direttiva vuole “salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato”. Per raggiungere l’obiettivo la Direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, di uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse comunitario elencati nei suoi allegati. La Direttiva stabilisce all’art. 8 il finanziamento, ai sensi dell’art. 11 e 17 si stabiliscono le norme sul monitoraggio e l’elaborazione di rapporti nazionali sull’attuazione delle disposizioni della Direttiva, e all’art. 16 per ciò che riguarda le eventuali deroghe. L’art. 10 riconosce inoltre l’importanza degli elementi del paesaggio che svolgono un ruolo di connessione ecologica per la flora e la fauna selvatiche. L’Italia ha recepito la Direttiva con il Regolamento D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357. L’art. 6 della Direttiva stabilisce le norme per la gestione dei siti Natura 2000 e la valutazione d’incidenza. Al comma 1 si richiede agli Stati membri di stabilire, per le zone speciali di conservazione, “misure di conservazione necessarie che implicano all’occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali”. Al comma 2 si stabilisce che gli Stati membri devono adottare “le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative”.

2.4 L'UNESCO e le Dolomiti come Patrimonio Mondiale: il Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo

L'UNESCO è l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura. L'organizzazione cerca di costruire la pace attraverso la cooperazione internazionale nell'educazione, nelle scienze e nella cultura. I programmi dell'UNESCO contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2015. L'UNESCO viene istituito attraverso la Convenzione di Londra nel 1945. Già durante la seconda guerra mondiale, nel 1942, i governi dei paesi europei i quali stavano combattendo contro la Germania nazista e i suoi alleati, si ritrovarono nel Regno Unito per la Conferenza dei ministri alleati dell'istruzione (CAME). Tali paesi, cercavano modi e mezzi per ripristinare i propri sistemi educativi una volta ristabilita la pace. Il progetto trovò molti consensi arrivando ad acquisire carattere universale e i nuovi governi, tra cui quello degli Stati Uniti, decisero di partecipare. Su proposta del CAME, venne convocata a Londra dal 1 al 16 dicembre 1945 una conferenza delle Nazioni Unite per la creazione di un'organizzazione educativa e culturale. Si riunirono qui i rappresentanti di quarantaquattro paesi, i quali decisero di creare un'organizzazione che rappresentasse una vera cultura di pace. La nuova organizzazione doveva stabilire la "solidarietà intellettuale e morale dell'umanità" al fine di prevenire un'altra guerra mondiale. L'UNESCO si occupa di sviluppare strumenti educativi per aiutare le persone a vivere come cittadini globali liberi da odio e intolleranza; lavora per garantire che ogni bambino e ogni cittadino abbiano accesso a un'istruzione di qualità; Promuove il patrimonio culturale e la pari dignità di tutte le culture; rafforza i legami tra le nazioni; promuove programmi e politiche scientifiche come piattaforme per lo sviluppo e la cooperazione; si batte per la libertà d'espressione, come diritto fondamentale e condizione chiave per la democrazia e lo sviluppo. L'UNESCO, funzionando come laboratorio di idee, aiuta i paesi ad adottare norme internazionali e gestire programmi che favoriscono il libero flusso di idee e lo scambio di conoscenze. Per poter entrare in vigore, la convenzione necessitava di essere ratificata dagli Stati membri e l'Italia sottoscrive la Convenzione il 14 novembre 1947, concludendo il processo di ratifica il 17 gennaio 1948. La

Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO, viene istituita nel 1950, e ha lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia. Opera secondo il Decreto Ministeriale n. 4195 del 24 maggio 2007, il quale definisce anche la composizione, i compiti e il funzionamento della Commissione. La presenza della Commissione si ritrova nell'art. VII della Convenzione di Londra del 16 novembre 1945, con la quale è stato istituito l'UNESCO, ed entità analoghe sono operative in quasi tutti i Paesi membri dell'UNESCO. La Commissione opera attraverso alcuni organi, ovvero: l'Assemblea e il Consiglio Direttivo. L'Assemblea fissa le strategie generali della Commissione, che vengono identificate in relazione ai programmi e alle finalità dell'UNESCO, nel rispetto degli interessi generali della politica nazionale negli ambiti di educazione, scienza, cultura e comunicazione, in accordo con la Rappresentanza Diplomatica Permanente d'Italia presso l'UNESCO. Il Consiglio Direttivo è invece l'organo di governo della Commissione, il quale attua gli orientamenti strategici fissati dall'Assemblea. La Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO dà pareri e raccomandazioni al Governo Italiano ed alle Pubbliche Amministrazioni in relazione all'elaborazione e alla valutazione dei programmi UNESCO; collabora con gli Organi competenti per l'esecuzione delle decisioni prese dalla Conferenza Generale dell'UNESCO, la quale ha luogo a Parigi ogni due al fine di approvare il programma generale dell'Organizzazione ed il suo bilancio; diffonde gli ideali dell'UNESCO promuovendo le iniziative italiane riguardanti i molteplici programmi dell'Organizzazione; organizza e promuove incontri, convegni, corsi e altre attività di formazione e di studio nelle materie di competenza dell'UNESCO; si adopera per associare al lavoro dell'UNESCO persone ed Enti che svolgono attività nei campi educativi, culturali e scientifici, agevolando, anche presso le istituzioni competenti, la raccolta di dati e di informazioni richieste dall'UNESCO stesso; concede il proprio patrocinio ad iniziative con un alto valore sul piano scientifico, educativo o culturale, e che contribuiscono a diffondere i valori e gli obiettivi strategici dell'UNESCO, inoltre avvia l'iter per la concessione del patrocinio dell'UNESCO alle iniziative di carattere internazionale; formula proposte sulla scelta dei membri delle delegazioni italiane alla Conferenza Generale dell'UNESCO e ad altre riunioni o manifestazioni

promosse dall'UNESCO o ad essa collegate; infine, esprime pareri e suggerimenti su richiesta del Ministro degli Affari Esteri, sugli ambiti educativi, scientifici e culturali dei progetti da realizzare nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo. La Commissione ha inoltre il compito di tutelare il nome, l'acronimo, l'emblema e i nomi di dominio internet dell'UNESCO o dei suoi programmi specifici, e ne controlla l'uso, dal momento che costituisce l'organo di collegamento tra l'UNESCO ed il Governo Italiano per tutte le questioni che interessano l'Organizzazione. Con lo stanziamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale vengono finanziate le spese inerenti il funzionamento amministrativo e la sede della Commissione Nazionale, e le attività della stessa connesse all'espletamento delle sue funzioni. Il patrocinio è la forma più alta di sostegno che l'Organizzazione o la Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO (CNIU) possono contribuire a un evento o ad una manifestazione, e racchiude la volontà politica discrezionale dell'Organizzazione o della Commissione Nazionale Italiana di appoggiare un'attività o un progetto. Il Patrocinio viene concesso nei confronti di iniziative che abbiano un alto valore negli ambiti scientifico, educativo o culturale. Nel 1972, viene adottata la Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale culturale e naturale, la quale prevede che i beni candidati a rientrare nella lista del Patrimonio Mondiale possano essere iscritti come patrimonio culturale, patrimonio naturale e dal 1992 come paesaggio culturale. Il patrimonio culturale comprende monumenti (opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico); agglomerati (gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico); e infine siti (opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico). Rientrano invece nel patrimonio naturale i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico; le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente

delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo; e infine i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico conservativo o estetico naturale. Le linee guida operative per l'attuazione della Convenzione definiscono inoltre il Patrimonio misto (culturale e naturale) individuando i beni che corrispondono in parte o in tutto a entrambe le definizioni di patrimonio culturale e naturale. Il paesaggio culturale introdotto nel 1992, comprende i paesaggi che rappresentano "creazioni congiunte dell'uomo e della natura", così come definiti dall'articolo 1 della Convenzione, e che illustrano l'evoluzione di una società e del suo insediamento nel tempo sotto l'influenza di costrizioni e/o opportunità presentate, all'interno e all'esterno, dall'ambiente naturale e da spinte culturali, economiche e sociali. La loro protezione può contribuire alle tecniche moderne di uso sostenibile del territorio e al mantenimento della diversità biologica. Per poter essere inseriti nella lista, i siti devono essere di eccezionale valore universale e rispondere ad almeno uno dei dieci criteri previsti nelle linee guida operative:

1. Rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo;
2. Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi dell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio;
3. Essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa;
4. Costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico o di un paesaggio che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana;
5. Essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture) o dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili;

6. Essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie dotate di un significato universale eccezionale;
7. Presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica;
8. Costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative;
9. Costituire esempi significativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini;
10. Presentare gli habitat naturali più importanti e significativi, adatti per la conservazione in situ della diversità biologica, compresi quelli in cui sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.

In base a quanto definito dalla Convenzione, l'UNESCO ad oggi⁶⁴ ha riconosciuto 1154 siti, di cui 897 siti culturali, 218 naturali e 39 misti, i quali sono presenti in 167 paesi del mondo. L'Italia detiene il maggior numero di siti inclusi nella lista dei patrimoni dell'umanità, in quanto detiene 58 siti. L'UNESCO incoraggia i Paesi Membri a proporre siti appartenenti al loro territorio nazionale per l'iscrizione nella lista del Patrimonio Mondiale, incoraggiando la protezione del patrimonio naturale e culturale attraverso politiche specifiche, servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, ricerca scientifica sulla tutela del patrimonio, formazione con riguardo alla protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale. In caso di pericolo immediato l'UNESCO incoraggia e fornisce assistenza d'urgenza ai siti del Patrimonio Mondiale, e sostiene le attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla tutela del patrimonio, spronando la partecipazione delle popolazioni locali alla tutela del proprio patrimonio, promuovendo la cooperazione internazionale nel

⁶⁴ Ad oggi 17 gennaio 2021.

campo della conservazione del Patrimonio Mondiale naturale e culturale. Il Comitato intergovernativo per il Patrimonio Mondiale⁶⁵ è composto dai rappresentanti di 21 paesi membri eletti dall'Assemblea Generale e il suo compito di maggior rilievo consiste nella presa di decisione finale sull'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio Mondiale, seguendo delle precise linee guida operative. Esso è anche incaricato di esaminare le relazioni sullo stato di conservazione dei siti iscritti, con la possibilità di chiedere agli Stati di prendere provvedimenti nel caso in cui i siti non siano gestiti in maniera appropriata, e ha potere di decidere sull'iscrizione o l'eventuale cancellazione dei siti nella Lista dei siti in pericolo. L'iter di candidatura si apre con la richiesta di iscrizione nella lista propositiva nazionale⁶⁶, con la quale lo Stato segnala al Centro del Patrimonio Mondiale⁶⁷, i beni per i quali intende chiedere l'iscrizione⁶⁸ nella Lista del Patrimonio Mondiale in un periodo di tempo di 5-10 anni. La procedura di candidatura in questa lista prevede la composizione di un formulario, allegato alle Linee Guida Operative, ed il suo invio alla CNIU la quale, in seguito ad un primo esame, procede all'inoltro della domanda ai Ministeri competenti. Il Ministero della Cultura valuta i siti culturali e il Ministero della Transizione Ecologica valuta i siti naturali, e in seguito all'analisi dei contenuti della domanda, nel caso in cui trovino i requisiti per una valida candidatura, entrano in contatto con i proponenti per definire i contenuti della richiesta di iscrizione nella lista propositiva nazionale, da trasmettere al Centro del Patrimonio Mondiale, con contemporanea comunicazione alla CNIU. In base alla decisione del Consiglio Direttivo della CNIU, il Ministero competente, ultimato l'esame di merito, trasmette la candidatura al Ministero degli Esteri, il quale la inoltra alla Rappresentanza Diplomatica presso l'UNESCO per il successivo invio, entro il primo febbraio di ogni anno, al Centro del Patrimonio Mondiale. Successivamente, i beni iscritti nella lista propositiva seguiranno un iter lungo e complesso, fino alla predisposizione delle candidature vere e proprie, composte da un dossier e da un piano di gestione che i proponenti predispongono insieme ai

⁶⁵ *World Heritage Committee.*

⁶⁶ *Tentative List.*

⁶⁷ *World Heritage Center-WHC.*

⁶⁸ L'iscrizione di un sito nella Lista propositiva non comporta automaticamente la successiva iscrizione dello stesso nella Lista del Patrimonio Mondiale.

Ministri competenti. Le candidature da presentare che risultano già iscritte nella lista propositiva, vengono deliberate dal Consiglio Direttivo della CNIU e in seguito alla presentazione al Centro del Patrimonio Mondiale, inizia il processo di valutazione. Il Comitato del Patrimonio Mondiale si riunisce una volta l'anno e per esaminare le candidature si avvale della valutazione di tre organismi tecnici: l'ICOMOS⁶⁹ per i siti culturali, lo IUCN⁷⁰ per i siti naturali e l'ICCROM⁷¹ specializzato nella conservazione e nel restauro del patrimonio culturale. Questi organismi avviano un'istruttoria tecnica che dura circa un anno e mezzo e si compone di varie fasi, tra cui sopralluoghi sul posto e colloqui approfonditi con i proponenti e gli attori interessati. Il Comitato può scegliere di iscrivere il sito nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO; rinviare il sito riconoscendone il valore universale, ma posticipandone l'iscrizione nell'attesa di una parziale riformulazione della candidatura; differire il sito, non riconoscendone ancora pienamente il valore universale e richiedendo allo Stato maggiori elementi di valutazione (ed una rivisitazione del dossier); bocciare il sito non riconoscendone il valore universale ed escludendo una possibile ripresentazione della candidatura. Il Comitato attraverso le sue decisioni tenta di stilare una Lista del Patrimonio Mondiale rappresentativa, bilanciata tra patrimonio culturale e patrimonio naturale, tenendo conto che non vi sono limiti al numero di siti che possono risultare iscritti complessivamente nella Lista. Hanno però un grado di precedenza i siti che appartengono a categorie sotto rappresentate nella lista, o quelle di Stati il cui patrimonio è sotto rappresentato. Le candidature trasmesse alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UNESCO o direttamente ai Segretariati delle Convenzioni e dei Programmi UNESCO senza l'osservanza della procedura sopraindicata sono da considerarsi nulle e, di conseguenza, da ritirare.

Con 47 siti, l'Italia è il paese con il maggior numero di beni iscritti alla lista. Attualmente solo tre di questi sono iscritti come beni naturali, le Isole Eolie, il Monte San Giorgio e le Dolomiti, mentre tutti gli altri sono iscritti come siti culturali. I siti naturali devono soddisfare almeno uno dei seguenti quattro criteri:

⁶⁹ Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti.

⁷⁰ Unione internazionale per la conservazione della natura.

⁷¹ Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali.

contenere fenomeni naturali superlativi o aree di bellezza ed importanza estetica eccezionali (criterio VII); essere straordinari esempi delle maggiori fasi della storia della Terra (criterio VIII); essere straordinari esempi di significativi processi ecologici e biologici in evoluzione (criterio IX); contenere gli habitat naturali più importanti e più significativi per la conservazione in situ della biodiversità (criterio X). Il 26 giugno 2009, le Dolomiti sono state iscritte nella Lista del Patrimonio Mondiale secondo i criteri naturali VII e VIII e riconosciute da UNESCO “fra i più bei paesaggi montani che vi siano al mondo”. Le Dolomiti sono state iscritte nella Lista del Patrimonio Mondiale grazie alla loro bellezza e unicità paesaggistica e all’importanza scientifica a livello geologico e geomorfologico. La Convenzione UNESCO per il Patrimonio Mondiale stabilisce che beni culturali e naturali siti in varie parti del mondo e d’importanza universale debbano essere conservati quali patrimonio di tutta l’umanità. L’inserimento delle Dolomiti nella lista del Patrimonio Mondiale è di conseguenza un riconoscimento straordinario, ma implica anche forte impegno e responsabilità in merito alla protezione e allo sviluppo sostenibile di questa splendida regione alpina. Con l’iscrizione nella Lista UNESCO di nove aree dolomitiche, seppure non direttamente confinanti ma intese come insieme unitario, hanno assunto il valore di eccezionali testimonianze di un’area montana unica al mondo. I nove sistemi delle Dolomiti sono i seguenti:

1. Pelmo, Croda da Lago
2. Marmolada
3. Pale di San Martino, San Lucano, Dolomiti Bellunesi, Vette Feltrine
4. Dolomiti Friulane e d’Oltre Piave
5. Dolomiti Settentrionali
6. Puez-Odle
7. Sciliar-Catinaccio, Latemare
8. Bletterbach
9. Dolomiti di Brenta

Il riconoscimento dello *status* di Patrimonio dell’Umanità ha richiesto anni di attività, condotta con il supporto delle strutture tecniche e amministrative delle Province di riferimento e con il contributo scientifico di esperti e studiosi in materia di Geologia e di Paesaggio. Le consultazioni inoltre sono state fondamentali sia a

livello locale, che nazionale ed internazionale, per contribuire a definire principi e obiettivi di gestione nell'ambito di una strategia unitaria. Il percorso della candidatura è stato avviato nel dicembre 2004 dallo Stato Italiano e condotti dalle cinque Province di Belluno, Bolzano, Pordenone, Trento e Udine, e dalle Regioni di riferimento, si è articolato secondo varie fasi di approfondimento e valutazione, rivelando l'area dolomitica come un patrimonio montano che è al tempo stesso bene naturale e fattore identitario di primaria importanza. L'unicità di queste montagne, riconosciuta dall'UNESCO, sta nel loro valore geologico e paesaggistico, considerato come l'espressione più profonda e più viva dell'identità del territorio, come sintesi di uomo e di ambiente, di attività e di usi, sedimentatisi in queste vallate nel corso dei secoli e, rispetto ai quali, gli elementi naturali risultano imprescindibili. Le Dolomiti sono iscritte come bene seriale, poiché si configurano come un insieme unitario, seppure articolato e complesso, sia dal punto di vista geografico-paesaggistico che da quello geologico-geomorfologico. I diversi sistemi dolomitici costituiscono un insieme selezionato di eccezionalità geologiche e di peculiarità paesaggistiche caratterizzate da straordinaria rappresentatività ed elevati livelli di protezione, e sono collegati fra loro da una ricca rete di relazioni genetiche ed estetiche. La preesistenza di chiari vincoli di protezione è stato uno dei requisiti richiesti da UNESCO per l'iscrizione e per questa ragione non è stato possibile inserire nella lista alcuni complessi montuosi, come ad esempio il Gruppo del Sella o del Sassolungo, pur se rappresentativi della geologia e del paesaggio dolomitico. I nove gruppi dolomitici che compongono questo straordinario "arcipelago fossile" interessano i territori di cinque Province (Belluno, Bolzano, Pordenone, Trento, Udine). Un'area di circa 142.000 ettari nella quale si parlano quattro lingue differenti e ufficialmente riconosciute (Italiano, Tedesco, Ladino e Friulano). Le cinque Province sono caratterizzate da un quadro istituzionale e amministrativo composito perché diversificata è stata la loro storia nel contesto europeo. Nel rispetto del criterio VII, le Dolomiti sono considerati tra i più bei paesaggi montani del mondo. La loro bellezza deriva da una varietà di spettacolari conformazioni verticali, come pinnacoli, guglie e torri, che contrastano con superfici orizzontali come cenge, balze e altipiani, e che s'innalzano bruscamente da estesi depositi di falda detritica e rilievi dolci e ondulati. La grande diversità di colorazioni è

provocata dai contrasti di roccia nuda con i pascoli e le foreste. Queste montagne si innalzano in picchi interposti a gole, rimanendo isolati in alcuni luoghi o formando sconfinati panorami in altri. Alcune scogliere rocciose si ergono per più di 1500 metri e sono fra le più alte pareti calcaree al mondo. Lo scenario caratteristico delle Dolomiti è divenuto l'archetipo del "paesaggio dolomitico". I pionieri della geologia sono stati i primi ad essere catturati dalla bellezza di queste montagne e i loro scritti e le successive opere pittoriche e fotografiche, evidenziano ulteriormente lo straordinario fascino estetico di tutto il bene. Nel rispetto del criterio VIII invece dal punto di vista geomorfologico le Dolomiti sono di rilievo internazionale, come il sito classico dello sviluppo delle montagne in rocce dolomitiche. L'area mostra un'ampia gamma di morfologie connesse all'erosione, al diastrofismo e alla glaciazione. La quantità e la concentrazione di formazioni carbonatiche estremamente varie è straordinaria in contesto globale ed include cime, torri, pinnacoli e alcune delle pareti verticali più alte del mondo. Di importanza internazionale sono inoltre i valori geologici, specie l'evidenza delle piattaforme carbonatiche del Mesozoico, o "atolli fossili", in modo particolare per la testimonianza che essi offrono dell'evoluzione dei bio-costruttori sul confine fra Permiano e Triassico, e della conservazione delle relazioni fra le scogliere che hanno costruito ed i loro bacini circostanti. Le Dolomiti comprendono svariate sezioni tipo di importanza internazionale per la stratigrafia del periodo triassico. I valori scientifici del bene sono inoltre supportati dalle prove di una lunga storia di studi e ricognizioni a livello internazionale. Considerato nel suo insieme, il complesso di valori geomorfologici e geologici, costituisce un bene di importanza globale. Tutti i beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale devono soddisfare le condizioni di integrità. L'integrità è la misura di quanto sia unitario ed intatto il bene naturale con i suoi caratteri qualitativi. Secondo l'UNESCO e la sua dichiarazione di eccezionale valore universali con riguardo all'integrità, i nove siti che compongono il bene Dolomiti, includono tutte le aree che sono essenziali per il mantenimento della bellezza del bene e tutti, o la maggior parte, degli elementi chiave inerenti le Scienze della Terra, interrelati e interdipendenti nelle loro relazioni naturali. Il bene include parti di un parco nazionale, diversi parchi naturali regionali e provinciali, siti Natura 2000 ed un monumento naturale. Le aree

tampone sono state definite per ciascun sito al fine di proteggerlo dalle minacce esterne ai suoi confini. I paesaggi naturali ed i processi essenziali al mantenimento dei valori del bene e della sua integrità si trovano in buono stato di conservazione e sono ampiamente integri. Essere un bene iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale significa possedere un “eccezionale valore universale”; essere cioè straordinariamente rappresentativo delle ricchezze culturali e naturali del nostro pianeta, tanto da costituire un riferimento essenziale non solo per il territorio dove si trova, ma per l’intera umanità. I beni iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale sono selezionati come le migliori testimonianze al mondo dell’eredità culturale e naturale da trasmettere alle generazioni future. Il prestigio che deriva agli Stati con beni iscritti nella Lista devono infatti essere dotati di una strategia di gestione che precisi misure di conservazione e meccanismi di controllo, la cui efficacia viene monitorata tramite rapporti di verifica triennali. L’iscrizione è il risultato di una selezione severa, a livello mondiale, in cui l’affermazione dell’unicità e dell’eccezionale valore universale degli aspetti geologici-geomorfologici ed estetico-paesaggistici delle Dolomiti corrisponde al riconoscimento che tali valori sono adeguatamente rappresentati e protetti. La responsabilità e l’impegno da parte delle Amministrazioni a garantire questi valori universali nel tempo, che con il riconoscimento non sono più rivolti solo ai propri territori ma al mondo intero, avranno come conseguenza una diversa consapevolezza della propria posizione nel contesto globale. Forniranno inoltre stimoli a ragionare sui temi della montagna (specificità culturale, paesaggio e patrimonio geologico, sviluppo sostenibile e turismo) secondo un’ottica di apertura e di confronto. La gestione del bene è stata ampiamente dibattuta nel corso della candidatura in quanto il lavoro delle istituzioni (Province e Regioni) si è configurato come percorso comune verso l’iscrizione delle Dolomiti nel Patrimonio UNESCO, finalizzato non solo a presentare il territorio dolomitico come un “*unicum*”, seppur nelle specificità geografiche, geomorfologiche e paesaggistiche, ma anche a definire coerenti e omogenee modalità di gestione del Bene, tenuto conto delle competenze e dell’autonomia gestionale di ciascun Ente. La Fondazione “Dolomiti-Dolomiten-Dolomites UNESCO”, istituita dalle Province e dalle Regioni coinvolte nel riconoscimento, si pone l’obiettivo di assicurare il governo coordinato di un Bene articolato sul

territorio di più realtà istituzionali, anche diverse per ordinamento. In un'ottica di armonizzazione delle politiche di gestione del Bene, la Fondazione, con il ruolo di referente univoco nei confronti dell'UNESCO, sarà il garante, attraverso i report triennali, della coerenza tra la strategia di gestione generale e il mantenimento dei valori universali. Per questo la strategia di *governance* del Bene Dolomiti si concentra su tre indirizzi: conservazione, comunicazione e valorizzazione. Intorno a questi indirizzi si sviluppano il piano di coordinamento delle gestioni locali. I temi principali, rispetto ai quali programmare le attività nei singoli sistemi montuosi che compongono il bene seriale, saranno quindi articolati nei relativi obiettivi di : conservazione del paesaggio e del patrimonio geologico; gestione dei flussi turistici, con particolare attenzione alle aree laddove questi hanno raggiunto o superato i limiti di tolleranza; comunicazione, informazione e formazione rispetto ai valori del Bene; sviluppo sostenibile, educazione ambientale e ricerca scientifica. La strategia vuole creare una rete di collaborazione tra territori ed Enti, già competenti al governo dell'area dolomitica, al fine di garantire l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di protezione delle Dolomiti per la trasmissione dei valori estetico-paesaggistici e geologico-morfologici. Le Dolomiti sono inoltre suddivise in "aree cuore", ovvero le aree che costituiscono il Bene Patrimonio dell'Umanità, e "aree tampone", che costituiscono delle fasce di protezione rispetto ai possibili rischi che ne minacciano l'integrità. Le Dolomiti presentano al loro interno molte aree protette. Fra le principali, oltre ai Parchi Nazionali, Regionali e Provinciali si trovano anche siti di interesse di gestione e statuti che garantiscono la preservazione e la valorizzazione dei tesori naturalistici ed ambientali che contengono. Per questo motivo UNESCO ha da sempre guardato con interesse alle aree protette delle Dolomiti e ha fissato i perimetri dei singoli sistemi Dolomiti UNESCO in coincidenza quasi perfetta con i loro confini, ed i vincoli ambientali non sono da considerarsi dei limiti ma delle opportunità. Il territorio delle Dolomiti comprende molte aree protette, di vario genere, dai Parchi Nazionali, Regionali e Provinciali ai Siti di Interesse Comunitario (SIC) alle Zone di Protezione Speciali (ZPS)⁷². La Rete del Patrimonio Paesaggistico e delle Aree Protette è coordinata

⁷² Le ZPS e i SIC costituiscono la Rete Natura 2000 concepita ai fini della tutela della biodiversità europea attraverso la conservazione degli habitat naturali e delle specie vegetali e animali di interesse comunitario.

dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, e la Rete opera attraverso un gruppo di lavoro composto dai referenti di ciascuna Amministrazione ed Ente Parco delle Dolomiti competenti in tale settore. Il gruppo si incontra periodicamente per sviluppare in maniera coordinata strumenti utili alla gestione del Bene, per predisporre i materiali fondamentali per la conoscenza delle Dolomiti UNESCO, per esprimere pareri, valutare proposte progettuali e proporre nuove iniziative, secondo le direttive segnalate dalla Fondazione. Dal punto di vista della tutela del territorio le Dolomiti sono un'area complessa poiché alcune Province hanno potestà legislativa in merito, altre no, e le forme di tutela sono molte e diverse. Quasi tutta la superficie compresa nei nove Sistemi UNESCO (circa il 95%) è protetta da parchi nazionali, regionali o provinciali, come monumento nazionale o zona SIC/ZPS. I Parchi che condividono il Bene UNESCO sono:

1. Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi
2. Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo
3. Parco Naturale Dolomiti Friulane
4. Parco Naturale Fanes-Senes-Braies
5. Parco Naturale Puez-Odle
6. Parco Naturale Sciliar-Catinaccio
7. Parco Naturale Tre Cime
8. Parco Naturale Paneveggio-Pale di San Martino
9. Parco Naturale Adamello-Brenta
10. Monumento Naturale Bletterbach

La più ampia delle nove aree che costituiscono il Bene Dolomiti, il sistema delle Dolomiti Settentrionali, comprende alcuni dei più famosi gruppi montuosi delle Alpi: le Dolomiti di Sesto, il Gruppo dei Cadini, i Gruppi di Braies, Fanes e Senes, la Croda Rossa, le Tofane, il Monte Cristallo, l'Antelao, il Sorapis e le Marmarole. L'intero complesso montuoso è delimitato dalle valli altoatesine della Pusteria, Sesto, dalla Val Badia e di San Cassiano, e dalle valli ampezzane e cadorine del Boite e del Piave, mentre la Valle Ansiei si incunea profondamente da oriente tra le Marmarole e i Cadini. È un sistema variegato, articolato nelle sue vette, nei suoi altipiani nei suoi laghi incastonati come gioielli tra rocce e tra i boschi. Questa area

dolomitica comprende tre parchi: il Parco Naturale Fanes-Senes-Braies, il Parco Naturale Tre Cime e il Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo.

Il Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo, su richiesta dell'Assemblea generale dei Regolieri, viene istituito con la legge regionale 22 marzo 1990, n. 21, emanata dalla Regione Veneto. Il Parco costituisce un organismo regionale, il quale è stato consegnato in gestione alla Comunità delle Regole tramite una convenzione specifica, "in virtù della specificità delle forme antiche di gestione del patrimonio naturale ampezzano, da esse conservato e tutelato per centinaia di anni", divenendo il primo parco regionale in Italia ad essere amministrato da un soggetto privato. La zona interessata dal Parco si estende su un'area di 11.200 ettari a nord del centro abitato di Cortina d'Ampezzo, al confine del Veneto con l'Alto Adige. Di questi 11.200 ettari, 6.000 ettari sono di proprietà regoliera, mentre la restante parte è costituita da rocce demaniali. Il territorio comunale di Cortina d'Ampezzo ha una superficie di 254 chilometri quadrati ed è secondo per estensione in tutto il nord-est italiano. Il punto più basso della valle, all'intersezione fra il corso del Boite e il confine con il Comune di San Vito di Cadore, si trova a 1.044 metri di altitudine; il più alto coincide con la vetta della Tofana di Mezzo, a 3.244 metri; con un dislivello complessivo di 2.200 metri. L'area protetta si configura a forma di cuneo con due diramazioni laterali e confina a nord con il parco altoatesino di Fanes, Senes e Braies. Il parco si caratterizza per la zonizzazione, che distingue esclusivamente aree a destinazione silvo-pastorale, in cui sono comprese malghe e boschi soggetti a normale gestione forestale, ed aree a riserva naturale, dove nelle zone più integre e pregevoli, sono state individuate 9 riserve integrali e 11 riserve orientate, che coprono il 25% dell'area protetta. Il Parco è stato riconosciuto dalla Comunità Europea come sito di importanza comunitaria.

Tale territorio era già stato protetto e vincolato per secoli direttamente dalle Regole, e in seguito all'istituzione del Parco, le stesse ne hanno avviato la gestione, adeguando l'organico, il personale di sorveglianza e l'ufficio. La Regione, offre ogni anno un corrispettivo sufficiente, e le Regole hanno potuto continuare le proprie attività di tutela dei pascoli e dei boschi senza difficoltà, aggiungendo alla loro attività nuove competenze, quali la gestione della fauna e la regolamentazione dei flussi turistici, in particolar modo quelli escursionistici estivi, compresa la

pulizia e la sicurezza del territorio. La normativa ha imposto sui boschi e sui pascoli originari delle Regole (Patrimonio antico), alcuni vincoli di tutela: inalienabilità, ovvero il divieto di cessione degli immobili ad altri; indivisibilità, ovvero il divieto di effettuare divisioni del territorio regoliero; inusucapibilità, ovvero il divieto di essere acquistati da terzi per usucapione; e infine l'interesse generale ovvero il vincolo dei beni, nello stato in cui si trovano, all'interesse generale nazionale e pubblico. L'istituzione del Parco ha dato maggiori possibilità economiche per la valorizzazione della cultura locale, ogni anno infatti vengono organizzate diverse esposizioni temporanee legate ai temi naturalistici ed alla tradizione agro-silvo-pastorale ampezzana. Le Regole sono stata riconosciute da molti come principale centro di tutela del patrimonio storico ampezzano, attirando quindi molti lasciti, donazioni di oggetti e documenti antichi. I territori del Parco sono omogenei dal punto di vista dell'uso del suolo, in quanto non sono presenti insediamenti abitativi e comprensori sciistici e la biodiversità faunistica e floristica è particolarmente ricca grazie alla varietà degli habitat di acque e torbiere, di praterie e di foreste di alta quota, anche grazie al basso livello di impatto che caratterizza da sempre la gestione regoliera degli ambienti silvo-pastorali. Nel parco vivono 160 specie di animali vertebrati, di cui 31 specie di mammiferi, 113 specie di uccelli e 16 specie di anfibi, rettili e pesci. È presente anche una grande varietà di piante con 68 specie di arbusti ed alberi, 32 specie di felci ed equiseti e più di 1000 specie di fiori, con una decina di specie endemiche esclusive delle Dolomiti. Le vie di accesso e attraversamento a servizio dei visitatori sono differenziate e numerose. Dalle strade principali che conducono ai valichi di Falzarego, Cimabanche e Tre Croci si diramano decine di piste forestali e di sentieri, la cui rete complessiva supera i 300 chilometri di sviluppo. Tra i percorsi turistici troviamo anche 8 vie ferrate e 6 sentieri attrezzati, alcuni dei quali sono resti dei camminamenti della Grande Guerra. I rifugi alpini situati all'interno del Parco e nelle vicinanze sono 11; sui massicci del Lagazuoi, della Tofana e del Cristallo sono in funzione anche in estate impianti di risalita che consentono di arrivare in quota, mentre nel gruppo della Croda Rossa è in attività un servizio di trasporto pubblico di navetta. Il Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo comprende la metà settentrionale del territorio ampezzano, con i gruppi montuosi della Tofana, Cime di Fanes-Lagazuoi, Col Bechéi – Lavinòres, Croda

Rossa e Cristallo e si estende per 118 chilometri quadrati di superficie. La parte esterna dell'area protetta, comprende gli altri massicci e, nondimeno, tutto il fondovalle agricolo ed urbano di Ampezzo, si estende per i restanti 136 Km² del territorio comunale. Dal 2003 il Parco Naturale e una parte dei massicci del Sorapis, del Nuvolau e della Croda da Lago sono stati compresi in 3 distinte "Aree Natura 2000" di importanza europea, i cosiddetti SIC (Siti di Interesse Comunitario, per la tutela degli habitat naturali) e ZPS (Zone di Protezione Speciale, per la protezione degli uccelli). Successivamente a tale data, con l'ampliamento di ulteriori 50 km² oltre il Parco, l'estensione complessiva delle aree protette ampezzane ammonta quindi a 164 chilometri quadrati (il 65% della superficie comunale), a testimonianza dell'enorme valore naturalistico ed ambientale delle montagne. I siti dove la biodiversità è più varia e concentrata, sono anche i più vulnerabili, e sono costituiti dalle aree prative e le zone umide di fondovalle, in quanto più vicine alle infrastrutture e all'area urbanizzata, zone più soggette all'abbandono o a forme errate di utilizzo e gestione, in quanto non comprese nella proprietà regoliera o pubblica. Il loro valore e la loro vulnerabilità sono riconosciute dal Piano Urbanistico comunale, che ne consente l'uso agricolo compatibile e ne impedisce usi diversi. Essi sono classificati come "Biotopi di interesse comunale e provinciale" e si estendono per pochi ettari ciascuno, ma la loro perimetrazione ne garantisce la protezione, in particolar modo dal punto di vista degli interventi edilizi.

CAPITOLO III

Sommario: 3.1 Fragilità delle aree montane e il contesto della Provincia di Belluno
– 3.2 Cortina d’Ampezzo e le Olimpiadi invernali 2026: un modello di sviluppo a lungo termine?

3.1 Fragilità delle aree montane e il contesto della Provincia di Belluno

Rispetto alle originarie condizioni di struttura e funzionalità gli ecosistemi sui quali l’uomo ha esteso il proprio dominio sono oggi più o meno alterati e lo sforzo composto di attenzioni e mezzi risulta sempre più oneroso e difficile per mantenere il territorio saldo e vivibile. In svariate situazioni l’uomo si è dimostrato in grado di fornire validi riscontri alle modificazioni dell’ambiente, grazie alla conoscenza dei processi che regolano il funzionamento e l’evoluzione dei sistemi, e alla messa a punto di strumenti tecnologici e di modelli informatici ad elevata capacità di controllo. In montagna la presenza antropica ha senza dubbio svolto un ruolo positivo di salvaguardia, ma i cambiamenti della società e la mancanza di opportunità di sviluppo e di lavoro concrete hanno portato all’esodo delle genti e all’abbandono graduale delle valli. Il fenomeno di decadimento delle zone montane si è fortemente accentuato nel dopoguerra: lo sviluppo economico, verificatosi in Italia negli anni 50-60, è stato caratterizzato da un fenomeno di concentrazione dello stesso in aree delimitate e in particolari settori produttivi. Le zone montane sono state escluse dai circuiti di accumulazione e relegate in condizioni marginali e l’industria alpina entrò in una profonda crisi trovandosi in concorrenza con le grosse concentrazioni industriali di pianura. L’inserimento dell’agricoltura in un’economia moderna di mercato mise in luce i limiti e le difficoltà della produzione nelle zone di montagna, la quale tuttavia contribuì in maniera rilevante al decollo economico italiano, fornendo risorse umane e materiali. Non mancarono però le conseguenze quali il deterioramento delle attività produttive nelle zone montane e il calo demografico: i mutamenti socio-economici degli ultimi sessant’anni hanno favorito la concentrazione della popolazione nelle aree urbane, con il conseguente abbandono di molte aree montane. Dal 1951 ad oggi, la popolazione italiana è cresciuta di circa 12 milioni di persone mentre la montagna ne ha perse circa 900 mila. Ne sono conseguite problematiche di diverso tipo: dal

rischio idrogeologico del territorio, perdita della biodiversità, dei valori culturali e del paesaggio, il venire meno delle condizioni necessarie per chi è rimasto ad abitare la montagna o, al contrario, modelli di sviluppo non sostenibili caratterizzati da uno sfruttamento intensivo del territorio a fini turistici. Le risorse produttive delle zone montane sono state per lungo tempo orientate esclusivamente verso un'unica attività economica ovvero quella turistica, creando un elemento polarizzatore portando alla formazione di un'economia monosettoriale. In passato è prevalsa la logica di tipo settoriale, in base alla quale sono stati fatti interventi sui singoli problemi senza pensare ai riflessi che questi potevano avere sul sistema nel suo complesso. È mancata una regolazione dello sviluppo che puntasse all'equilibrio e all'integrazione fra i settori produttivi e fra questi e il sistema territoriale. Le conseguenze di questo tipo di sviluppo hanno portato all'abbandono dei villaggi di montagna, la fuga dei giovani e l'invecchiamento della popolazione. Pur costituendo un servizio per le zone più isolate, la disponibilità di più agevoli accessi alle vallate, ha innescato lo svuotamento di alcune aree e la concentrazione della popolazione nelle zone con maggiori opportunità di occupazione e reddito. L'attività turistica, economicamente molto più forte, ha imposto la logica dello sfruttamento totale e globale delle risorse e quindi anche del territorio con perdita di valore per l'ambiente, il paesaggio, l'agricoltura e per l'uomo, portando ad un progressivo abbandono e deterioramento del territorio. La maggior parte di prati e pascoli, processi di lavoro della terra, che contribuivano al mantenimento del territorio in condizioni ottimali, sono stati abbandonati creando notevoli squilibri sia idro-geologici che ambientali, innescando processi di dissesto. La tendenza alla fuga dalla montagna ha accelerato il fenomeno del degrado territoriale a causa soprattutto dell'abbandono dell'attività agricola. La natura è stata pronta a recuperare gli spazi lasciati disponibili: i pascoli strappati alla foresta si trasformano in zone di arbusti e boscaglie mentre nelle situazioni più ostili il mancato controllo delle acque e della loro potenza erosiva finisce con l'innescare gravi fenomeni di dissesto. La costruzione di infrastrutture quali strade, impianti di risalita, piste da sci hanno spesso raggiunto livelli di intensità tali da costituire un serio pericolo per l'ambiente. Le scelte selvicolturali adottate nelle zone montane italiane del nord-est nei secoli e nei decenni passati, hanno portato alla spropositata diffusione di

monocolture di abete rosso, favorita e attuata al fine di un maggiore rendimento finanziario, trasformando una realtà forestale varia e armoniosa in zone boschive fragili, con basse capacità di resistenza del terreno, come ha testimoniato il passaggio della tempesta Vaia sulle foreste alpine del nord est italiano tra il 28 e il 29 ottobre 2018. La crescita eccessiva dell'urbano, l'abbandono dell'agricoltura in favore dell'estensione dello sviluppo dell'attività turistica hanno alterato sensibilmente l'equilibrio economico-sociale, rendendolo più instabile. L'esodo di molti abitanti ha comportato inoltre il progressivo degradarsi di quei fattori necessari al mantenimento ed allo sviluppo dell'infrastruttura pubblica e privata, e così facendo le condizioni della popolazione nelle valli di montagna sono diventate sempre più difficoltose, a causa della mancanza delle condizioni minime per l'insediamento urbano e la tutela dell'ambiente. La difficoltà della permanenza in montagna riguardante la popolazione che ancora la abita e le ragioni che hanno portato all'esodo, e quelle che ancora determinano scelte di questo tipo, sono in parte economiche e in parte sociali. In montagna risulta più difficoltoso l'insediamento delle unità produttive ed è più costosa la diffusione di servizi urbani: questo comporta la diminuzione delle opportunità di lavoro, della mobilità sociale e dello sviluppo economico. Dotazioni infrastrutturali, strade e servizi, fibre ottiche e comunicazioni telematiche insieme alla gestione dei servizi in montagna hanno un prezzo più alto e questo svantaggio di partenza deve essere riconosciuto. È necessario agire sul mondo complesso dei servizi, al quale può essere ricondotta una parte significativa di ciò che chiamiamo stile, modello, qualità della vita. Per consentire agli abitanti di rimanere nei loro luoghi originari di residenza bisogna tutelare il territorio ed il suo assetto, ma anche offrendo ad essi delle opportunità di lavoro che gli consentano di costruire la propria vita senza essere costretti a lasciare le proprie zone. Il primo obiettivo riguarda il rendere accessibili i servizi essenziali, indipendentemente dalla localizzazione dell'utente; il secondo è quello di portarli ad un alto livello di qualità. Solo la conoscenza diretta dei destinatari delle politiche per i servizi potrà dire quali sono le priorità ed i pesi nella percezione dei disagi, dal momento che tra le differenti zone, si ha un profondo squilibrio che tende ad accentuare le disparità territoriali. Il problema nasce dalla scarsa capacità della rappresentanza politica di dare rappresentanza agli interessi della periferia, in

particolare delle aree montane, e costituisce un problema legato alle amministrazioni, poiché coloro che risiedono in pianura, hanno una percezione urbana della montagna ma i territori esprimono esigenze diverse, le realtà montane presentano delle diversità al proprio interno e a queste si devono dare rappresentanze diverse, che pongano attenzione ai bisogni di tutte le comunità. La montagna non è esclusivamente uno spazio ampio e abitato, ma un luogo con storia, tradizione ed aspetti regressivi che si associano. Si avverte l'esigenza di integrare le diverse realtà economiche per dare vita ad un sistema produttivo che valorizzi tutte le risorse esistenti, attuali e potenziali, in condizioni di equilibrio.

Le peculiarità territoriali della montagna veneta hanno condizionato lo sviluppo economico e sociale della zona. Diversi comuni ubicati nella zona al nord della provincia di Belluno, nel corso degli anni hanno subito un peggioramento delle condizioni economiche e sociali a causa di problematiche riconducibili sia al particolare territorio montano e sia a seguito di una crisi nel distretto dell'occhialeria, settore trainante dell'economia bellunese e attualmente in difficoltà. Le aree montane del Veneto sono caratterizzate da due fenomeni demografici quali la senilizzazione e il progressivo invecchiamento della popolazione. È riscontrato infatti che la provincia di Belluno presenta una popolazione tra le più anziane dell'arco alpino e questo compromette le prospettive di permanenza dei nuclei abitativi. A causa dell'invecchiamento della popolazione, negli anni avvenire si andrà incontro ad un problema di ricambio generazionale, tra coloro che lasceranno l'occupazione e coloro che si avvicinano al mondo del lavoro. Attualmente è presente un deficit di attivi e per poter mantenere in vita l'attività manifatturiera, una soluzione potrebbe essere cercare di favorire l'immigrazione di lavoratori, ma le politiche regionali e provinciali sono sfavorevoli a queste realtà. La variazione della popolazione è strettamente collegata alla realtà della quota e calo demografico. I comuni situati in quota che riescono ad avere dei picchi, si caratterizzano per un'alta attività turistica come ad esempio Cortina d'Ampezzo, portando un valore aggiunto rilevante. Altri luoghi riescono a mantenere salda la popolazione in quota grazie alla manifattura, come ad esempio ad Agordo grazie allo stabilimento della Luxottica, il quale garantisce una fonte di reddito vicina al luogo di residenza. Anche nelle zone riguardanti la Provincia

autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano si ha variazione della popolazione, ma si tratta di una variazione positiva, in quanto la montagna cresce meno rispetto alla popolazione in pianura, ma crescono comunque insieme, mentre a Belluno la situazione è totalmente opposta. Il Bellunese si caratterizza per un'elevata polverizzazione e la progressiva frammentazione della proprietà fondiaria, tipica di tutta la montagna, ha mostrato una tendenza all'accorpamento ma nonostante ciò rimane sempre su livelli che non consentono la costituzione di unità produttive adeguate sotto il punto di vista economico. All'interno del territorio comunale di Belluno, è presente un grande patrimonio insediativo rurale, formato da frazioni ben strutturate e collegate agevolmente con la città. Eppure anche in questo caso l'impoverimento demografico è accentuato. La regione Trentino-Alto Adige al contrario mette in atto tutta una serie di risorse destinate a sostenere le famiglie come nucleo insediativo e come nucleo sociale essenziale e primario. Le proprietà situate nelle aree montane che un tempo erano assai estese, vengono a suddividersi velocemente nel breve spazio di una generazione per trapasso normale di eredità, e il frazionamento si accelera di mano in mano che l'asse ereditario si riduce con il passaggio dall'una all'altra generazione. Questo processo non riguardò le valli dell'Alto Adige grazie alla diffusione, sia per consuetudine che per legge, dell'istituto del maso chiuso. L'istituto giuridico del maso chiuso è disciplinato dall'attuale legge sui masi chiusi, legge provinciale Bolzano 28 novembre 2001, n. 17. Il maso chiuso è un'antica forma di proprietà diffusa nelle zone alpine orientali, in particolare in Alto Adige, ma si trovano tracce anche in Tirolo e Carinzia. L'attuale legge provinciale costituisce la base legislativa per il mantenimento del maso chiuso come unità abitativa e aziendale e garantisce la sopravvivenza dell'azienda agricola familiare. La legge provinciale ha inoltre portato delle importanti innovazioni alla disciplina tradizionale dell'istituto, che oggi può essere definito come il complesso di immobili, compresi i diritti concessi, che rientri tra i limiti minimi e massimi indicati dal legislatore e che sia iscritto nella sezione I (masi chiusi) del libro fondiario. Per quanto riguarda la successione ereditaria, è stata eliminata la prevalenza della linea maschile rispetto a quella femminile. Nella divisione del patrimonio ereditario il maso chiuso, compreso di pertinenze, va considerato come unità indivisibile e deve essere assegnato ad un unico erede o legatario. I masi chiusi

vengono dichiarati tali dalla commissione locale per i masi chiusi, in seguito alla richiesta del proprietario. In seguito al censimento effettuato nel settore agricoltura nel 2010, in Alto Adige risultano circa 20.200 aziende agricole delle quali circa 13.300 sono masi chiusi. L'istituzione del maso chiuso ha origine nell'area germanofona, dove la proprietà fondiaria era considerata una proprietà della famiglia e non del singolo, e dunque veniva tramandata da una generazione all'altra. Tale tradizione secolare è divenuta consuetudine, andando a costituire il principio di indivisibilità dell'azienda familiare. Un solo erede era a capo di tutta l'azienda agricola, ed i fratelli potevano scegliere di rimanere in famiglia come lavoratori rinunciando ad una vita propria, oppure imparare un mestiere in provincia di Bolzano. Tale impostazione rimase immutata dall'anteguerra fino agli anni '50. Ogni famiglia, oltre a possedere casa, stalla, campi e prati, era, insieme agli altri membri della vicinia, comproprietaria di un patrimonio comune indiviso costituito da prati, pascoli e boschi, e dall'insieme di beni immobili necessari alla vita sociale ed economica della comunità rurale. Questa funzione economica venne soppressa con l'applicazione della predetta legge n. 1766/1927 sul riordino degli usi civici, insieme alle regole che caratterizzavano il godimento collettivo della proprietà comunitaria agro-silvo pastorale di Cortina e delle zone vicine, e che ritornarono in vigore solamente durante il secondo dopoguerra. La normativa riguardante l'eredità dei masi tirolesi risale al 1900 ed è ancora in piena validità nel Tirolo del Nord. Dopo la prima guerra mondiale il Tirolo venne diviso ed il Tirolo del Sud fu annesso allo Stato Italiano. Dal momento che in Italia vigeva un ordinamento differente dall'ordinamento del Tirolo e non era conosciuto l'istituto giuridico del "maso chiuso", la legge tirolese sui masi venne abolita nel 1929. Con questa abolizione, la proprietà immobiliare poteva essere suddivisa ma la parcellizzazione dei masi non ebbe luogo in quanto il costrutto giuridico del maso chiuso era ormai penetrato nel comportamento consuetudinario della popolazione, tramandato di generazione in generazione, e venne quindi rispettata volontariamente. In seguito alla legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 5, l'articolo 11 andò definitivamente a fissare la norma con la quale l'amministrazione provinciale ha competenza legislativa primaria in materia di masi chiusi. Nel 1954 il Consiglio Provinciale approvò la prima legge sui masi chiusi con la legge provinciale 29 marzo 1954, n. 1, in

conformità ai principi già esistenti nelle norme tirolesi sui masi chiusi. Grazie a tale legge, l'istituto del maso chiuso viene riconosciuto nell'ordinamento giuridico e rappresenta una caratteristica civilistica del Sudtirolo. In seguito ad alcune modifiche intervenute nel diritto di famiglia a livello statale e ad altri adeguamenti fu necessario, modificare ed integrare più volte la legge sui masi chiusi, che nel 2001 trovò la sua versione finale tutt'oggi in vigore, la legge 28 novembre 2001, n. 17 sui masi chiusi. Negli anni seguenti venne aggiornata con delle modiche marginali, l'ultima modifica risale al 2007. Il maso chiuso corrisponde al concetto della proprietà familiare e non individuale, ed ha impedito il frazionamento di quelle proprietà che già non potessero alimentare più di una sola famiglia e che una ulteriore divisione per eredità avrebbe disperso, portando via via alla scomparsa del cetto dei montanari vivente sul proprio terreno, i quali, divenuti proletari agricoli, sarebbero stati prima o poi costretti ad abbandonare la montagna, com'è avvenuto nelle zone del Trentino. La dispersione e il frazionamento della proprietà fondiaria nel Trentino erano senza dubbio da collegarsi all'aggruppamento dell'abitato in villaggi, alla formazione idrogeologica dei territori, alla povertà del suolo coltivabile. L'Alto Adige salvaguardò la proprietà coltivatrice attraverso un metodo speciale, trasmettendo integralmente le unità fondiarie familiari ed incorporando estese aree silvo-pastorali. Il Trentino ha ricorso invece all'emigrazione su vasta scala, in modo tale che le aziende agrarie adempissero più ad una funzione di semplice nucleo familiare che ad un'organizzata attività agricola. Il maso chiuso e il concetto giuridico della proprietà trovavano diffusione in maniera più o meno accentuata in alcune valli ladine più soggette all'influenza tirolese, e si univano ad altre forme di organizzazione del territorio più tipicamente latine. Nelle zone del Livinallongo ad esempio, l'istituto del maso chiuso non è giuridicamente mai esistito, tuttavia con l'influsso dell'organizzazione economica tedesca si diffuse ovunque la consuetudine, che diventò poi regola, della indivisibilità della proprietà. Nel Veneto inoltre, mancarono quelle capitali alpine che rappresentavano talvolta una specie di metropoli secondarie andando a creare una sorta di centralità istituzionale dei luoghi periferici. Belluno non riuscì mai a sviluppare tale azione di snodo e di guida, svolta invece efficacemente da città quali ad esempio Asti, Grenoble, Nizza, ecc. Se si vogliono conservare questi ambienti, queste reti

insediative, è necessario apportare delle innovazioni all'interno dei territori. La riduzione delle classi giovanili continuerà ad accompagnarsi all'incidenza di quelle anziane e, in termini territoriali, all'ulteriore spopolamento delle zone più alte e isolate, che costituiscono anche zone nelle quali sarebbe più necessaria la presenza dell'uomo ai fini dello sviluppo e della salvaguardia del territorio. Nella provincia di Belluno parallelamente alla riduzione degli addetti in agricoltura, si è registrata una riduzione delle superfici utilizzate e in particolare dei prati e dei pascoli e questo ha comportato una serie di problematiche ambientali come il maggiore rischio di incendi e valanghe, l'avanzamento incontrollato della foresta e della boscaglia, con conseguente decadimento del paesaggio. L'occupazione agricola dell'area è costantemente diminuita nel tempo e il fenomeno ha coinvolto soprattutto le fasce più giovani della popolazione, portando anche ad un innalzamento del tasso di invecchiamento delle forze lavoro agricole. Le capacità economico e imprenditoriali locali sono concentrate principalmente nel settore dell'occhialeria, ovvero nel "Distretto dell'Occhialeria Bellunese e Trevigiana" portando però ad un indebolimento di tutti gli altri settori produttivi, quali agricoltura, artigianato, industria, servizi alle imprese e turismo. Lo sviluppo industriale è quindi principalmente concentrato nel distretto dell'occhiale, che da un lato ha portato reddito e occupazione, ma dall'altro ha limitato le potenzialità di sviluppo degli altri settori. Lo sviluppo industriale ha garantito la crescita economica ma al prezzo dell'abbandono dell'artigianato, dell'agricoltura, dell'allevamento e, soprattutto, ha inibito lo sviluppo del turismo e dei servizi, intesi come settori complementari e non alternativi ad un certo tipo di sviluppo industriale e artigianale. Manca una visione integrata delle politiche per le aree montane, le politiche regionali per la montagna in una regione come il Veneto, in prevalenza non montana, sono sempre state considerate come marginali. Le politiche regionali inoltre tendono ad avere una visione delle aree montane come uniformi, portando però a non avere una visione specifica delle singole aree, dei loro problemi e delle loro inclinazioni, che necessitano di essere collegate tutte insieme in una realtà organica, pur mantenendo le specificità di ogni area dell'arco alpino veneto. Due terzi del territorio Bellunese sono improduttivi, poiché poco ospitali e dunque le imprese che operano su questo territorio hanno ostacoli fisici oggettivi. Non si possono dunque considerare alla

pari delle imprese che operano in zone di pianura, o conferire ad esse i medesimi strumenti di amministrazione e gestione, sia finanziaria che di pratica amministrativa, a territori che sono completamente differenti tra loro. La provincia di Belluno si colloca tra due regioni a statuto autonomo speciale, e questo rende evidente la differenza di strumenti legislativi, economici, finanziari e pratici che caratterizzano la gestione della montagna appena al di là del versante. Le montagne del Veneto vivono il problema della continua competizione con la Regione Trentino-Alto Adige, provincia interamente montana, a cui i problemi della montagna sono noti e disponendo di ingenti finanziamenti statali ne beneficiano le comunità locali. Si notano i differenti risultati grazie alla possibilità di esercitare direttamente l'attività legislativa in aderenza alle esigenze del territorio. Al riguardo è intervenuto il Professor Diego Cason, docente di discipline giuridiche ed economiche presso l'Istituto scolastico "T. Catullo" a Belluno, durante il convegno "Popolo, politica, partecipazione. Il governo delle aree rurali fragili in Italia e Europa" tenutosi a Rovigo il 22 marzo 2019: "Servirebbe una nuova classe dirigente, esperienze, competenze e strutture adeguate. La regione Veneto nello statuto afferma di riconoscere la specificità della provincia di Belluno ma nello specifico non applica soluzioni concrete. I cittadini hanno iniziato ad auto organizzarsi, progettando una serie di referendum per chiedere il passaggio, prima della provincia, e in seguito dei comuni dalla regione del Veneto alla provincia di Trento, Bolzano e Udine. Uno solo di questi comuni ha completato questo percorso ovvero il comune di Sappada, mentre tutti gli altri sono in attesa. Questa richiesta di fuga è un elemento che dovrebbe far emergere la necessità di dare una risposta ai problemi di rappresentanza, dunque anche l'aspetto della richiesta di autonomia, raffigura una necessità di adeguarsi al cambiamento per poter competere sulla scena internazionale". La montagna, tramite i suoi rappresentanti, esprime una richiesta di autonomia nella gestione delle proprie scelte e questa maggiore indipendenza si accompagna ad una volontà di riconoscimento delle particolarità locali, che devono essere considerati nelle programmazioni e nelle agende politiche a tutti i livelli. Coloro che abitano le zone montane, vogliono essere protagonisti di una più ampia economia, distaccarsi da una situazione di marginalità cui sono relegate tali zone,

per rinnovarsi con un territorio abitato, il quale sia in grado di rispondere ai bisogni e alle risorse di sviluppo del territorio medesimo.

3.2 Cortina d'Ampezzo e le Olimpiadi invernali 2026: un modello di sviluppo a lungo termine?

Decenni di sviluppo turistico hanno portato consistenti cambiamenti nella valle di Cortina d'Ampezzo, ma l'ambiente e il patrimonio naturale è stato mantenuto in equilibrio grazie all'istituzione delle Regole d'Ampezzo, fondate dalla e sulla comunità dei residenti tradizionali. Le Regole sono un'istituzione di diritto privato con una proprietà collettiva che si estende su 15 mila ettari di terreno indivisibile e inalienabile, e trattato come entità unica. Le undici Regole coprono aree differenti: le "regole alte" sono due e riguardano le foreste; le "regole basse" sono nove e riguardano le zone di pascoli e alpeggi per le mucche da latte. I regolieri sono i capifamiglia, discendenti dall'antico ceppo ampezzano, appartenenti alle singole regole che si occupano di amministrare il patrimonio della comunità, in base ai laudi, come visto nel precedente capitolo. Dunque, boschi e pascoli sono da sempre proprietà collettiva della comunità originaria e i laudi stabiliscono diritti collettivi. In epoca fascista le Regole sono state sciolte e nel dopoguerra si è verificata una promiscuità con l'amministrazione comunale, risolta con la transazione del 1959, con la quale le terre sono state suddivise tra Regole e Comune. Circa 15 mila ettari, i quali includono tutti i pascoli e il 90 per cento delle foreste, sono stati ceduti alle Regole con destinazione agro-silvo-pastorale e fini di valorizzazione ambientale, mentre 1.550 ettari di terre sono state conferite al Comune di Cortina, che ha destinato alcune di queste terre ad attività turistiche con impianti sciistici e infrastrutture simili. Cortina d'Ampezzo, infatti, possiede una lunga storia di accoglienza turistica che risale alla fine dell'Ottocento. In quel periodo la maggior parte delle famiglie si dedicava all'agricoltura e alla pastorizia, ma alcune famiglie sono storicamente legate al settore alberghiero. Una garanzia a salvaguardia del territorio dal turismo di massa, e dalle infrastrutture per i nuovi impianti e allargamento delle piste, è data dal fatto che, per approvare il cambiamento di destinazione d'uso di un terreno delle Regole, è necessario ottenere almeno il 75 per cento di pareri favorevoli nell'assemblea dei regolieri. Questa misura vuole proteggere gli interessi della comunità dagli speculatori provenienti da fuori valle. Con le nascite in calo e le nuove generazioni che spesso scelgono una vita al di fuori della vallata, i numeri si vanno riducendo. Le comunità di montagna sono

storicamente molto forti, dal momento che devono trovare al loro interno risorse per sopravvivere in ambienti ostili: tengono molto, infatti, al proprio territorio, tanto che avevano organizzato una manifestazione per protestare contro lo sbancamento di parte della montagna sui terreni comunali del Col Drusciè, zona nella quale sono state allargate le piste causando danni ambientali, la quale fu, però negata dal Prefetto a causa delle restrizioni dovute al Covid-19. La comunità lamenta che sui territori del comune vengono fatti troppi interventi, che su quelli delle Regole verrebbero invece impediti. Nella valle molte zone rientrano nella rete Natura 2000 poiché sono zone di grande interesse naturalistico, vi sono ecosistemi da tutelare che ospitano specie rare. Le Olimpiadi invernali del 1956 hanno comportato il boom immobiliare e turistico a Cortina, causando turbamento a molti Ampezzani. Intorno a quegli anni, dopo aver esaurito le aree edificabili, è infatti iniziata la conversione dei vecchi stabili di Cortina: la trasformazione di masi, stalle e fienili in seconde case ha portato vantaggi agli speculatori esterni. Successivamente Cortina è stata sottoposta ad un piano regolatore molto stringente ed i permessi di costruzione o di ampliamento delle volumetrie degli edifici sono state bloccate anche sul territorio non regoliero. Il Piano regolatore entrò in vigore nel 1976, 20 anni dopo l'Olimpiade. L'arresto delle costruzioni determinò un aumento di valore delle proprietà, causando anche l'abbandono della valle da parte dei nativi per la difficoltà ad acquistare una casa di proprietà, portando gli stessi ad insediarsi nei vicini paesi del Cadore, dopo aver venduto le proprie abitazioni di proprietà. La popolazione residente nel Comune oggi non arriva a 6 mila persone ed è in diminuzione da anni, a causa dei prezzi elevati dei terreni e delle case, che a dicembre 2021 ammontava a 10 mila euro circa al metro quadro⁷³, rispetto ai 2 mila euro circa della media provinciale. In alta stagione la città può arrivare a toccare punte di 50 mila presenze: i grandi eventi invernali (e non solo) portano più turisti giornalieri; i nuovi impianti di risalita sempre più grandi e capienti, più persone sulle piste, più strade e più parcheggi, il tutto mettendo a rischio l'ambiente che circonda Cortina.

⁷³ Immobiliare.it, 2022, <https://www.immobiliare.it>

Le opere relative ai grandi eventi invernali hanno impattato in maniera evidente sul territorio di Cortina, con riguardo particolare ai mondiali di sci alpino tenutisi dal 7 al 21 febbraio 2021, e i Giochi Olimpici invernali che si terranno dal 6 al 22 febbraio 2026. Per i promotori della candidatura di Cortina ai Mondiali del 2021, tra cui la Fondazione Cortina 2021, questi eventi dovrebbero essere in grado di rilanciare lo sviluppo di Cortina, attirando nuovi appassionati della montagna. Nel 2015 Cortina d'Ampezzo è stata l'unica candidata ai Mondiali di Sci 2021, e nel giugno 2016 ne diviene assegnataria. Tramite i Mondiali si voleva rilanciare la città con una visione verso il futuro, valorizzando il territorio. Il Comune di Cortina con il coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Regione del Veneto, della Fondazione Dolomiti UNESCO ed insieme ad altre istituzioni quali ANCI, ANEF, CONI, FISI e alla sprecozero.net, ha costituito la Carta di Cortina per la sostenibilità degli sport invernali. L'obiettivo previsto dalla Carta è di rafforzare un modello di sviluppo turistico *green oriented* fondato sull'efficienza nell'uso delle risorse quali acqua e suolo, sulla limitazione delle emissioni di gas serra e dei costi energetici. La Carta vuole favorire la sostenibilità ambientale e la valorizzazione del territorio avviando un processo partecipato con le istituzioni e le comunità locali per individuare le principali cause degli impatti ambientali connessi agli sport invernali, le possibili soluzioni e gli ambiti di intervento. Tuttavia, nonostante le promesse sancite dalla Carta di Cortina del 2016, la gestione del territorio è sempre soggetta a delicati equilibri, motivo per il quale sono in molti a guardare con preoccupazione ai Giochi Olimpici e Paralimpici del 2026. Il 9 dicembre 2019 viene costituita la Fondazione Milano Cortina, nel rispetto delle disposizioni contenute nella Carta Olimpica, nel Codice Etico del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) e nell'Accordo firmato a Losanna il 24 giugno 2019 (Host City Contract). La Fondazione Milano Cortina 2026 svolgerà tutte le attività di organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi e culturali relativi allo svolgimento dei XXV Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali del 2026. La Fondazione si compone di organi quali il Consiglio di Amministrazione, il Comitato di Gestione e il Collegio Sindacale. Il Presidente della Fondazione Milano Cortina 2026 è il Presidente del Consiglio di

Amministrazione, ed il ruolo è ricoperto da Giovanni Malagò⁷⁴. Si uniscono alla Fondazione il Comitato Internazionale Olimpico, il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, il Comitato Paralimpico Italiano e le città di Milano e Cortina, con il sostegno del governo italiano, delle Regioni Lombardia e Veneto e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Il Dossier di candidatura di Milano e Cortina alle Olimpiadi Invernali del 2026 evidenzia come criterio principale per la realizzazione dei Giochi, la sostenibilità ambientale ed economico-finanziaria e, come risultato a lungo termine, una maggiore cooperazione nell'ambito dell'intera macroregione alpina. I principi a cui si ispirano i Giochi di Milano Cortina 2026 e gli obiettivi che il comitato intende raggiungere con le Olimpiadi Invernali sono:

1. La determinazione ad accettare le sfide dello sport e aspirare sempre all'eccellenza, rafforzando il marchio olimpico e aggiungendo valore al movimento olimpico;
2. L'*engagement* a realizzare i giochi che siano di tutti e per tutti, dagli atleti, agli spettatori e agli sponsor delle aziende;
3. La *legacy* di lasciare benefici a lungo termine per le nuove generazioni e per il futuro;
4. Il rispetto per unire le persone e abbracciare il potere delle diversità, favorendo lo spirito olimpico e paralimpico;
5. La sostenibilità, puntando a realizzare giochi sostenibili sia dal punto di vista economico, che ambientale e sociale, promuovendo lo sviluppo sostenibile e la cooperazione nella regione macroalpina.

L'Agenda Mobilità Ambiente e Territorio (AMAT)⁷⁵, basandosi sui principi di Agenda 2020 del Comitato Internazionale Olimpico (CIO), ha elaborato la sezione 4 del Dossier *Sustainability&Legacy* gestendo la raccolta delle informazioni da parte dei soggetti locali coinvolti. Inoltre, ha predisposto il modulo di candidatura

⁷⁴ Imprenditore, dirigente sportivo ed ex giocatore di calcio a cinque italiano, presidente del CONI dal 19 febbraio 2013 e membro a titolo individuale del Comitato Olimpico Internazionale dal 1° gennaio 2019.

⁷⁵ Struttura tecnica del Comune di Milano che dal 2000 svolge servizi a supporto delle funzioni comunali in materia di pianificazione, programmazione, progettazione, gestione, monitoraggio e controllo attinenti allo sviluppo del territorio e del verde, all'urbanistica, alla mobilità e al trasporto pubblico [...], alle risorse ambientali quali aria, agenti fisici, risorse idriche, all'economia circolare, all'energia ed al clima.

nella fase finale e nella fase di approfondimento, nella quale ha affrontato aspetti particolari di sostenibilità e aspetti più generali che il Comitato Organizzatore si impegna a promuovere, quali l'individuazione di obiettivi ambientali e delle misure di prevenzione e di compensazione degli impatti ambientali potenziali; l'identificazione degli strumenti di gestione e degli schemi certificativi più idonei; il riconoscimento degli aspetti ambientali e territoriali specifici delle singole amministrazioni coinvolte; la preparazione di presentazioni ed approfondimenti sulle tematiche di maggiore interesse e infine il coinvolgimento sul tema *Sustainability&Legacy* dei vari *stakeholders*.

Questi eventi, però, se da un lato promuovono il territorio, dall'altro vengono realizzati a beneficio di pochi e non della comunità residente nel suo complesso, la quale deve sopportare l'enorme danno all'ambiente prodotto che richiede anni per essere ammortizzato. Silverio Lacedelli, nato e cresciuto a Cortina ed esperto di Scienze forestali in un'intervista rilasciata ad *Altraeconomia*⁷⁶, parla di una "situazione fuori scala di Cortina", in quanto l'industria dei grandi eventi si appoggia ad un modello sociale, ambientale ed economico dal futuro precario. Lacedelli ha effettuato con regolarità sopralluoghi sui cantieri per i mondiali 2021, effettuando degli scatti, che insieme alle fotografie raccolte dai report di aggiornamento del Club Alpino Italiano (CAI) del Veneto testimoniano il taglio delle piante avvenuto sul tracciato Pocol-Bai de Dones, dove dal 25 dicembre 2021 è in funzione la nuova cabinovia Cortina Skyline, l'impianto che collega le Tofane (Son dei Prade) e le 5 Torri (Bai de Dones). La Cortina Skyline è costata 19 milioni di euro, contro i 15 previsti; ha una portata oraria iniziale di 1100 persone, con la possibilità di aumentare fino a 1800, con 54 cabine da dieci posti. Il tracciato è lungo 4,6 chilometri suddivisa in due tronconi, percorribili in 15 minuti. Tale infrastruttura è stata giustificata come opera che Cortina aspettava da un decennio, non solo per il valore turistico e sportivo, ma per il contributo che il nuovo impianto fornisce allo snellimento del traffico automobilistico a vantaggio di una mobilità sostenibile a livello ambientale, dal momento che l'impianto collega i due versanti, mettendo in comunicazione le Tofane con il comprensorio delle Cinque Torri e con

⁷⁶ "Il paesaggio ferito di Cortina all'epoca dei grandi eventi", *Altraeconomia*, 1 dicembre 2020

il Passo Falzarego in soli 15 minuti, evitando spostamenti con gli autobus o con l'automobile. Altri cantieri hanno riguardato gli sbancamenti e i riporti per modellare la pendenza della pista "Cinque Torri" e di quelle presenti sotto le Tofane. La storica pista da sci "Drusciè A" sulla quale si è disputato lo slalom speciale durante le Olimpiadi del 1956, è stata integralmente ricalibrata e allargata a 70 metri, tanto da aver quasi raddoppiato la sua superficie. La pista "Drusciè B" è stata integralmente rifatta: la sua superficie è raddoppiata con una larghezza media di circa 30 metri, e mancandole la mascheratura degli alberi, si trova ora completamente esposta al sole. La pista presenta, inoltre, dei solchi di erosione a causa del suo ampliamento in larghezza e alla nuova e sovradimensionata viabilità in corso di realizzazione. Il bacino artificiale di Drusciè, bacino di raccolta delle acque recentemente costruito e destinato alla produzione di neve artificiale, ha una portata di 96.000 metri cubi, situato alla quota di 1660 m s.l.m. La sua costruzione ha invaso 22.000 mq di prateria alpina. L'acqua proviene dal torrente Boite alla quota di 1250 m s.l.m. e trasportata in alto grazie ad una pompa situata nel bacino, privo di immissari naturali. Il bacino avrebbe potuto costituire un vantaggio per i residenti, i turisti e gli animali selvatici, ma, al contrario, è inavvicinabile, essendo recintato da una barriera. È stata poi realizzata la cabinovia Drusciè, in sostituzione del primo troncone della funivia denominata "Freccia del cielo". Si tratta di un impianto moderno costituito da due tronconi al servizio delle piste Drusciè. Per la sua realizzazione sono stati disboscati circa 17.950 mq di bosco. Oltre alla stazione intermedia sono stati anche necessari una dozzina di piloni di sostegno della fune. Nella località Rumerlo, è stato spostato a monte l'arrivo della discesa libera già esistente al fine di renderlo più spettacolare: tale spostamento ha costretto gli organizzatori ad innalzare la partenza in una zona pericolosa per via delle valanghe e della caduta di rocce. Il piazzale risulta oggi posizionato sopra una zona di frana storica in lento movimento, la Boa granda di Rumerlo, portando alla realizzazione di grossi interventi di consolidamento. I progetti per le nuove piste, insieme a molti altri previsti in occasione dei prossimi giochi olimpici Milano-Cortina 2026, sono contestati da svariate manifestazioni, a cui partecipano associazioni e comitati aderenti, oltre a residenti e manifestanti provenienti da fuori. Il problema riguarda aree patrimonio dell'umanità e le contestazioni riguardano anche l'assenza di

trasparenza riguardante le opere progettate di cui spesso non si hanno delucidazioni dettagliate. Le amministrazioni hanno l'obbligo di condividere per legge dal 1990, i progetti che riguardano la provincia di Bolzano, Trento e Belluno, e di renderli pubblici agli *stakeholders*. Tra i progetti contestati troviamo lo stadio di pattinaggio, e una strada della val di Cembra a Baselgadi Pinè, per la quale sono stati stanziati 16 milioni, e che servirà solamente per i 15 giorni di gare. 11 milioni, invece, sono stati stanziati per il centro del fondo del lago di Tesero, 23 milioni per la manutenzione dei trampolini di Predazzo. Tra i progetti contestati c'è anche la vecchia pista da bob, la quale dovrebbe essere ripristinata insieme alla costruzione di un nuovo impianto, e per la quale sono stati stanziati 85 milioni di euro, oggi rettificati a meno di 60 milioni: un progetto che si è rivelato insostenibile sia dal punto di vista ambientale, sia dal punto di vista economico, che doveva, inoltre, essere pronto tra il 2018 e il 2019 ma che non ha ancora visto la luce. Le strutture come queste, hanno costi di manutenzione annuali elevatissimi, e resta il dubbio se siano o meno investimenti che davvero vanno a vantaggio della montagna e della propria comunità. Sarebbe opportuno che le opere rispondessero ai bisogni essenziali di coloro che vivono i territori montani, per poter mantenere intatti i paesaggi montani anche per le prossime generazioni. È importante tenere in considerazione anche l'incremento delle temperature dovute ai cambiamenti climatici, che hanno incrementato la velocità di sublimazione della neve, in particolar modo alle quote medie e nelle piste esposte a Sud. I cambiamenti climatici porteranno a stagioni sciistiche sempre più corte, con la necessità di effettuare costosi interventi per mantenere le piste innevate. Negli ultimi anni, l'attività di innevamento artificiale delle piste da sci nelle zone di Cortina d'Ampezzo ha comportato il consumo di 4,2 miliardi di litri d'acqua. Secondo i dati trasmessi dalla Regione Veneto ad *Altraeconomia*, i canoni di derivazione dell'acqua pagati nel 2017, 2018 e 2019 dalla società Ista-gestore degli impianti di risalita e riscossi dalla Provincia di Belluno, ammontano a 19.681, 62 euro. L'innervamento delle piste viene garantito dalla neve artificiale, ma ad un alto prezzo energetico: un singolo cannone, alimentato per la maggior parte dall'acqua del torrente Boite a valle, possiede un motore da 30 kilowatt, dieci volte un'utenza domestica. Per ogni chilometro di pista si trova una potenza installata da 500 kW,

in seguito al rifacimento di tutte le linee elettriche del paese per poter fornire energia elettrica agli impianti.

L'organizzazione si è adoperata per far sì che tutte le discipline olimpiche si concentrino nelle sedi già previste nel dossier di candidatura, promuovendo Bormio protagonista dello sci olimpico (categoria maschile), e in cui si svolgeranno anche le gare relative allo scialpinismo, disciplina che debutterà nelle Olimpiadi Invernali 2026. Tuttavia in Lombardia e nello specifico la Valtellina, evidenziano il problema delle infrastrutture che da anni si cerca di risolvere. Il Corriere della Sera⁷⁷ riporta i seguenti dati: *“da Malpensa a Livigno, dove scenderanno in campo gli atleti di freestyle e snowboard occorrono (il calcolo è fatto sul trasferimento in pullman delle delegazioni) da un minimo di 288 minuti (quasi 5 ore) a un massimo di 352 (quasi 6 ore), destinati a ridursi di oltre mezz'ora con gli interventi previsti sulla mobilità. La tangenziale di Tirano, quella di Sondrio, i potenziamenti degli svincoli di Dervio e Piona, lungo la SS36, nuovi convogli per la direttrice ferroviaria Milano-Sondrio (previste quattro corse ogni ora), la soppressione dei passaggi a livello, stanziati 66 milioni di euro per eliminarne 16 lungo la SS38, cinque solo a Teglio”*. La questione trasporti si rivela essere una questione da dover affrontare in vista delle Olimpiadi in quanto le principali opere previste si dovrebbero concentrare sui trasporti via ferrovia, non tanto nell'allungamento della tratta ferroviaria fino a Bormio, ma puntando ad allungare i convogli al fine di aumentare la capienza dei treni. Per le varie opere relative ai trasporti in vista delle Olimpiadi 2026, da Roma sono pervenuti 81 milioni di euro da destinare alle infrastrutture e alla mobilità: la somma è stata stanziata dal Ministero delle infrastrutture a seguito dell'accordo tra Veneto, Lombardia, e le Province autonome di Trento e Bolzano. La cifra permetterà di realizzare l'adeguamento della viabilità lungo la sinistra del torrente Boite, a supporto della variante in galleria precedentemente programmata; l'adeguamento della viabilità di adduzione al villaggio olimpico a Fiammes-lago Ghedina Gilardon e la variante SS12 da Buttapietra a Verona per migliorare l'accessibilità alla città di Verona in occasione della chiusura dei Giochi Olimpici e di apertura delle Paralimpiadi. La realizzazione dei progetti sportivi dei

⁷⁷ “Olimpiadi 2026, incognita trasporti. «Sedi e aeroporti, troppa distanza», *Corriere della Sera*, 22 ottobre 2021

campionati mondiali del 2021 era già stata affidata ad un commissario governativo e i decreti commissariali e di approvazione delle opere ne hanno sancito la “pubblica utilità e l’urgenza” andando a scartare ogni ulteriore parere, valutazione, autorizzazione o permesso necessari alla realizzazione dell’intervento. Per quanto riguarda l’adeguamento della viabilità nella provincia di Belluno per le Olimpiadi 2026, anche qui un commissario è deputato all’individuazione, progettazione ed esecuzione delle opere connesse agli eventi: l’obiettivo era ed è di condurre sempre più persone a Cortina, in macchina. Il 16 settembre 2020 viene approvato lo schema di decreto dei ministri delle Infrastrutture e dell’Economia per l’individuazione delle numerose opere infrastrutturali “essenziali, connesse e di contesto, con l’indicazione, per ciascuna opera, del soggetto attuatore e dell’entità del finanziamento concesso”, ed il 4 novembre 2020 la Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti Paola De Micheli firma il Decreto “Opere per migliorare la qualità della vita”, il quale finanzia con un miliardo di euro le opere infrastrutturali per le Olimpiadi di Milano-Cortina del 2026. Si tratta di opere stradali e ferroviarie finanziate nella Legge di Bilancio 2020 che andranno a migliorare l’accessibilità, i collegamenti e la dotazione infrastrutturale dei territori della Regione Lombardia, della Regione Veneto, delle Province Autonome di Trento e di Bolzano riguardanti l’evento sportivo. Il provvedimento nasce in seguito a un percorso di confronto tra Regioni ed enti locali, volto ad individuare gli interventi necessari da realizzare per garantire la sostenibilità delle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026, disponendo per ognuno il relativo finanziamento. Con il Decreto vengono stanziati le risorse destinate a ciascuna opera, delle quali 473 milioni di euro per le opere nella Regione Lombardia, 325 milioni nella Regione Veneto, 82 milioni per la Provincia Autonoma di Bolzano e 120 milioni in quella di Trento. Tutti i cantieri dovranno concludersi entro l’avvio delle Olimpiadi. Il 22 novembre 2021 viene costituita la società “Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 Spa”. Costituita presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, il Ministro delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili Enrico Giovannini ha commentato così la costituzione della società: “La nascita della società consentirà di passare alla fase operativa per la realizzazione delle opere. Ma per colmare il ritardo accumulato negli anni scorsi dovremo accelerare numerosi passaggi e dovrà prevalere un forte

spirito di squadra. La nomina di un commissario accelererà l'iter progettuale e realizzativo delle opere fin qui finanziate". Il disegno di Legge di bilancio per il 2022 con riguardo ai finanziamenti assegna ulteriori 324 milioni per gli anni 2022-2025 al completamento di opere già previste e per ulteriori interventi infrastrutturali che dovessero risultare necessari. La legge di bilancio per il 2020 aveva già stanziato un miliardo di euro per la realizzazione delle opere infrastrutturali destinate alle Olimpiadi Milano Cortina 2026 e la legge di bilancio per il 2021 aveva disposto 145 milioni di euro come contributo statale per gli impianti sportivi. Le opere particolarmente complesse sono state assegnate a Commissari straordinari nominati con Dpcm il 5 agosto e sono già in fase di realizzazione o in progettazione definitiva.

Tra gli interventi relativi alle olimpiadi 2026, si prevede anche l'elettrificazione della rete ferroviaria del bellunese, compresa la tratta tra Ponte nelle Alpi e Calalzo. Fino al 1963 esisteva una ferrovia elettrificata che collegava Calalzo e Dobbiaco. La ferrovia delle Dolomiti era una ferrovia di montagna presente tra il 1921 e il 1964, la quale collegava i comuni di Calalzo di Cadore, Cortina d'Ampezzo e Dobbiaco, collegando le province di Belluno e Bolzano. La linea occupò un ruolo fondamentale durante le Olimpiadi invernali del 1956 tenutesi a Cortina, trasportando spettatori, atleti, giudici di gara e organizzatori. In seguito alla dismissione della linea, la tratta è rinata, ospitando la Ciclabile delle Dolomiti nel periodo estivo, e divenendo in pista per la pratica dello sci di fondo in inverno, motivo per il quale la ricostruzione del tratto ferroviario da Cortina d'Ampezzo a Calalzo di Cadore compirà un tracciato diverso dal trenino delle Olimpiadi del 1956. Oggi, con il Decreto del Direttore della direzione infrastrutture trasporti e logistica della Regione Veneto n. 23 del 09 agosto 2019, è stato definito il progetto strategico denominato "Treno delle Dolomiti – ferrovia bellunese (nord)", con l'affidamento diretto ed impegno di spesa del servizio tecnico. La Regione del Veneto ha redatto un protocollo d'intesa con Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) e la Provincia di Belluno, con cui è stato costituito un tavolo tecnico ad hoc per la realizzazione del "Treno delle Dolomiti". L'accordo ha come obiettivo il miglioramento dell'accessibilità della provincia dolomitica attraverso un modello di mobilità sostenibile nel comprensorio bellunese, incentrata sulla componente

ferroviaria integrata ad altre forme di mobilità di trasporto. I lavori del tavolo tecnico prevedono l'esecuzione di studi di fattibilità e una valutazione riguardo la sostenibilità economica per quanto riguarda il collegamento ferroviario tra Calalzo di Cadore e Cortina, insieme a un possibile collegamento lungo la Valle dell'Ansiei, ovvero il tratto che da Calalzo prosegue fino ad Auronzo. Verrà valutata anche la possibilità di un collegamento ferroviario con l'Agordino. L'obiettivo che si vuole raggiungere punta ad una riduzione dell'utilizzo del mezzo privato a favore dell'utilizzo del treno e dei mezzi pubblici. La Regione Veneto nel programmare le opere da finanziare in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) che ammonta complessivamente a 235,12 miliardi di euro, inserisce il progetto della Ferrovia delle Dolomiti, in quanto il Pnrr per le infrastrutture per una mobilità sostenibile si pone l'obiettivo di potenziare anche la rete ferroviaria regionale, per circa un miliardo di euro, senza però la specificazione di dove questa opera venga effettivamente realizzata. La programmazione degli interventi previsti da Rete Ferroviaria per migliorare l'accessibilità alla zona, prevede in una prima fase l'elettrificazione delle tratte tra Conegliano e Vittorio Veneto, e tra Treviso, Montebelluna, Camposampiero, Cittadella e Padova. La seconda fase riguarda le tratte da Vittorio Veneto a Belluno e tra Belluno, Montebelluna e Treviso. Con il completamento fino a Calalzo e una totale riqualificazione della stazione e delle aree di sosta circostanti, per le Olimpiadi il collegamento con lo scalo ferroviario dolomitico sarà diretto e potrebbe, così, essere raggiunto direttamente sia da Milano che da Venezia senza la necessità di cambi ferroviari. La realizzazione dei collegamenti su rotaia tra le province di Belluno, Trento e Bolzano si prevede possa spostare molto traffico turistico dalle strade alla ferrovia. Nella zona sud-occidentale di Belluno si svilupperebbe il tratto dalla stazione di Feltre alla linea della Valsugana. Questo tratto non è mai stato percorso da una ferrovia, se non temporaneamente quasi un secolo fa da un'opera austroungarica di servizio militare. Nella zona settentrionale della provincia si costituirebbe, invece, il prolungamento dell'attuale ferrovia dal capolinea di Calalzo di Cadore fino a Dobbiaco, passando per Cortina d'Ampezzo. L'elettrificazione permetterà di andare da Belluno a Venezia in treno con un tempo inferiore alle due ore. Tuttavia, il bacino d'utenza potenziale potrebbe non

giustificare un investimento da quasi 1 miliardo di euro, e ciò comporta il rischio che il “Treno delle Dolomiti” non venga realizzato. In ogni caso, in seguito al confronto tra sindaci cadorini e agordini, e l’assessora regionale ai trasporti Elisa De Berti, se il “Treno delle Dolomiti” si realizzerà, il tracciato transiterà lungo la Valle del Boite, da Calalzo a Cortina con un tratto verso Auronzo. Il costo previsto di realizzazione è di circa 840 milioni di euro, ed il tempo di percorrenza previsto è di un’ora e dieci con 13 fermate: l’idea progettuale è stata spiegata dall’ingegner Moroder, l’ideatore della linea Merano-Malles, una ferrovia caratterizzata da un grande successo, ma che tuttavia si mantiene solo per il 30% con i biglietti dei passeggeri, mentre per il restante 70% viene mantenuta tramite investimenti di soldi da parte della Provincia autonoma di Bolzano. Il protocollo d’intesa redatto dalla Regione del Veneto con RFI e la Provincia di Belluno, va a costituire un gruppo di lavoro congiunto condotto da un rappresentante della Regione Veneto che si riunirà mensilmente, per arrivare al documento programmatico. Il gruppo dovrà redigere il progetto di pre-fattibilità per comprendere se vi sono le condizioni per costituire la linea ferroviaria. Per compensare il costo della linea ferroviaria nel Bellunese che sia al tempo stesso in grado di contrastare lo spopolamento, è infatti necessario spostare almeno il 30% di chi usa un mezzo privato verso l’utilizzo del treno: serve un potenziale di utenza necessario per poter giustificare un treno ogni ora durante tutto l’anno, e in estate eventualmente ogni mezz’ora. L’auspicio è che si raggiunga un accordo definitivo sul tracciato del Treno delle Dolomiti entro un anno, compreso del collegamento con Agordo. L’atto prevede infatti l’approfondimento tecnico riguardo lo sviluppo ferroviario del collegamento Calalzo-Cortina e il collegamento lungo la valle del Cordevole, con un’analisi per la realizzazione del collegamento Calalzo-Cortina, integrato da un possibile collegamento attraverso Auronzo. Il percorso ideale ha infatti inizio a Calalzo, per arrivare a Cortina passando per Auronzo. 50 chilometri metà dei quali in galleria, 10 su viadotti, stazioni a Domegge e Lozzo, a servizio anche di Lorenzago. Prima di Auronzo si troverà la stazione per il Comelico, a San Marco si entrerà in galleria per 6,5 chilometri, sotto il gruppo del Sorapis, per uscire poi a Chiapuzza di San Vito. Da qui, lungo il versante destro del Boite si raggiungerà Cortina con stazione a Zuel, e arrivo sotto il centro cittadino dove sarà ubicata la stazione centrale. Rfi si è resa

inoltre disponibile a valutare la possibilità di migliorare ulteriormente l'attuale tracciato ferroviario delle tratte di accesso al Bellunese da Padova e da Venezia, anche mediante la realizzazione di interventi adeguati di rettifica o bypass. Con la delibera n. 56 del 3 novembre 2021 riguardante il "Programma delle infrastrutture strategiche – legge 21 dicembre 2001, n. 443 (legge obiettivo) collegamento ferroviario con l'aeroporto «Marco Polo» di Venezia: approvazione del progetto definitivo e reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio", il Cipess (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) ha dato il via libera al progetto definitivo del collegamento ferroviario tra Venezia e l'aeroporto "Marco Polo", in vista delle Olimpiadi invernali "Milano-Cortina" del 2026. La nuova linea ferroviaria a doppio binario collegherà Venezia all'aeroporto di Tesserà, e il nuovo percorso ferroviario si diramerà dalla linea Mestre-Trieste, affiancando l'autostrada che conduce all'aeroporto per circa 4 chilometri. L'ultimo tracciato continuerà in galleria verso l'aeroporto, dove si prevede la costruzione di una stazione interrata di tipo passante a due binari, collegata al terminal aeroportuale. I binari e la stazione interrata saranno compatibili e serviti sia da convogli regionali, sia da treni ad alta velocità. È prevista anche la costruzione di una pista ciclabile per raggiungere lo scalo ferroviario dal paese di Tesserà. Una quindicina di associazioni veneziane tuttavia contestano il progetto a causa dell'impatto ambientale e storico-paesaggistico, sostenendo inoltre che la data del 2026 non è realistica, in quanto secondo i loro calcoli il treno non sarà pronto prima del 2036. Propongono un progetto alternativo ritenuto da loro meno impattante: una linea di superficie dalla stazione di Venezia Mestre all'aeroporto.

La CIPRA, Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi, a fine gennaio 2022 ha inviato una lettera aperta al Comitato Internazionale Olimpico (CIO) nella quale viene chiesto di riconsiderare i piani e i progetti relativi alle Olimpiadi che si terranno a Milano e a Cortina nel 2026, per puntare a renderli sostenibili non solo sulla carta. La critica che viene mossa dalla CIPRA, oltre che da associazioni ambientaliste, comitati e residenti, riguarda i progetti degli impianti sportivi e delle strutture, destinate ad essere utilizzate solo per i giorni dei giochi, andando ad impattare in un ambiente patrimonio UNESCO. La Commissione chiede che non vengano ripetuti errori già commessi in passato, come ad esempio in occasione dei

Giochi olimpici invernali di Torino 2006, occasione nella quale un'auspicata riqualificazione delle valli non è avvenuta. È essenziale che le infrastrutture vengano realizzate con l'obiettivo di durare ed essere sfruttate anche nel lungo periodo, circa 30 anni, in modo che possano essere utilizzate anche dalle generazioni future, rendendo l'investimento valido.

Conclusioni

La tesi svolta si è posta come obiettivo capire in che modo la montagna e le sue particolarità siano tutelate dalla legislazione nazionale e regionale in Italia, e come le zone montane siano, inoltre, tutelate e riconosciute anche a livello comunitario e internazionale, per cercare poi di comprendere l'impatto dei Giochi Olimpici invernali che si svolgeranno a Cortina nel 2026. Dal Novecento ad oggi, ed in particolar modo in seguito al secondo conflitto mondiale, le aree montane sono state insignite di sempre maggiori considerazioni, come testimoniato dall'introduzione dell'art. 44 nella Costituzione repubblicana in Italia, i vari accordi internazionali, e le recenti politiche per lo sviluppo delle aree rurali, di cui le aree montane fanno parte, predisposte dall'Unione Europea per garantire che le zone montane, nonostante i vincoli evidenti ed oggettivi, riescano a raggiungere un grado di sviluppo al pari delle zone di pianura, aree che presentano minori svantaggi al fine del loro progresso. Negli ultimi decenni si sono infatti osservate nuove tendenze di intervento, sia a livello locale che a livello comunitario, in tutta Europa riguardo le Alpi e i loro territori, al fine di contribuire alla crescita di tali regioni, puntando a modelli di sviluppo sostenibili nel rispetto sia dello sviluppo economico sia della tutela del fragile e magnifico territorio montano. Considerando il contesto italiano, le normative e le disposizioni predisposte in passato non hanno sempre considerato in maniera oggettiva le diversità geomorfologiche e socio-culturali dei contesti montani. Il territorio nazionale italiano a carattere totalmente montano costituisce il 35%⁷⁸ del totale, un numero importante, per pensare di poterlo ignorare. Nonostante le migrazioni e l'abbandono di tali territori, in montagna risiede ancora il 12,1%⁷⁹ della popolazione italiana e, dunque, è fondamentale cercare di mantenere salda nei territori la presenza delle popolazioni autoctone, in quanto è più semplice impedire che la gente abbandoni tali luoghi anziché reinserirla negli stessi. La presenza dell'uomo nelle aree montane è infatti essenziale per la preservazione degli ambienti. Il territorio montano ha subito delle trasformazioni profonde negli ultimi decenni, tra le quali l'avvento delle masse di turisti sia durante le villeggiature estive, sia durante la stagione invernale per la pratica dei vari sport

⁷⁸ ISTAT, 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/137001>

⁷⁹ ISTAT, 2022, <https://www.istat.it/it/files//2020/12/C01.pdf>

invernali. Questo ha comportato la conversione di molte zone, dapprima boschive, in infrastrutture quali piste da sci, nuove strutture ricettive, parcheggi, portando sempre più la montagna verso un modello di progresso tale da far spesso dimenticare le tradizioni e l'ambiente: si è rischiato di perdere tradizioni antiche nate da una commistione tra il territorio e i suoi residenti.

In opposizione a questo modello di sviluppo della montagna e a favore del mantenimento di tali tradizioni, le Regole hanno svolto un ruolo fondamentale, trasformandosi da fonte di sostentamento primaria e di tipo assistenziale, in enti di tutela finalizzati ad evitare speculazioni da parte di soggetti interessati esclusivamente allo sfruttamento della montagna a fini turistici ed economici, senza considerazione per il patrimonio boschivo, paesaggistico e culturale. Oggi posseggono un'importanza fondamentale per la conservazione ambientale e, attraverso la promozione di iniziative culturali, contribuiscono a valorizzare le tradizioni locali, indirizzando e informando i turisti verso la conoscenza ed il rispetto degli usi e delle tradizioni della vita in montagna, strettamente legata al rispetto della natura circostante. Esse, inoltre, impongono norme di comportamento e stabiliscono sanzioni, al fine di conservare e mantenere il patrimonio forestale. Testimonianza di questa necessità di protezione dell'ambiente si ritrova nella richiesta da parte della comunità regoliera dell'istituzione del Parco Naturale Dolomiti d'Ampezzo, partendo dalla considerazione che tali zone, facenti parte del Patrimonio UNESCO, sono uniche al mondo grazie ai loro valori naturalistici e dunque meritevoli di considerazione e di difesa contro i possibili interventi mirati ad un uso distruttivo della bellezza del luogo. Nonostante ciò, spesso la montagna viene considerata prevalentemente come un bacino turistico da sfruttare, piuttosto che come un delicato ecosistema popolato da migliaia di specie diverse da tutelare. Come testimonia nello specifico il caso dei Giochi Olimpici di Milano-Cortina 2026, di frequente le decisioni che dovrebbero regolare e tutelare tali ambienti, non sono elaborate da chi vive il territorio e lo frequenta, conoscendone, dunque, al meglio le caratteristiche e le principali necessità. Le decisioni sono assunte prevalentemente con un approccio *top-down*: vengono predisposte da coloro che si trovano al vertice del processo decisionale e più lontani dai territori, dei quali hanno scarsa conoscenza sia in termini di bisogni sia in termini di conformazione morfo-

geologica. Lo sviluppo di queste decisioni, dovrebbe avvenire, invece, tramite una concertazione tra il livello nazionale, regionale e locale, avendo come principali artefici gli attori locali, in modo da poter considerare le esigenze delle comunità che risiedono in tali luoghi, che conoscono il territorio e le loro necessità nell'abitarlo, tramite una visione coerente, strategica e che sia in grado di predisporre una gestione e sviluppo del territorio stesso orientata al lungo periodo per garantire agli abitanti degli stessi territori di poterli abitare in serenità e prosperità per lunghi periodi di tempo. Le manifestazioni e le contestazioni contro le grandi opere e infrastrutture riguardanti le prossime Olimpiadi invernali 2026 a Cortina sono l'esempio di come le decisioni che sono state prese al riguardo, non corrispondano ai bisogni dei residenti nel lungo periodo. Assistiamo oggi ad un modello di sviluppo erosivo delle risorse montane, predisposto esclusivamente al fine di attirare più turisti e investitori disposti a investire nella costruzione di sempre più grandi infrastrutture e strutture ricettive, andando a deturpare sempre più l'ambiente montano. In particolar modo Cortina d'Ampezzo, negli ultimi decenni ha considerato prevalentemente il settore turistico, escludendo la possibilità di un'economia che puntasse ad elevare il benessere ed il livello sociale della popolazione. Se la città dovesse continuare ad essere considerata esclusivamente solo per i suoi grandi eventi invernali, e per il turismo massivo durante la stagione estiva, a lungo andare tale visione comporterà delle conseguenze economiche e sociali rilevanti, causando un ulteriore abbandono del territorio da parte dei residenti storici, che saranno portati a trasferirsi in luoghi dove siano presenti infrastrutture e servizi che non siano attivi solo a fini turistici.

Con la recente conclusione dei Giochi Olimpici invernali a Pechino, l'attenzione si sposta ora sui prossimi Giochi Olimpici invernali a Cortina 2026 e sono in molti a guardare con preoccupazione gli anni avvenire. Cortina sta infatti modificando il proprio paesaggio in maniera affrettata e senza cura, per rincorrere un modello di turismo determinato dalle regole delle competizioni sciistiche, della necessità dello spettacolo, degli accessi massivi in valle delle automobili, dei grandi flussi di persone concentrati in pochi giorni invernali. Tale modello è erosivo delle risorse ambientali, in quanto non dialoga né con il suolo e il paesaggio, né con i residenti, con coloro che realmente vivono le zone nella loro quotidianità. In prospettiva, non

vi è un'idea di sviluppo che si muove seguendo un progetto oltre l'evento. È necessario invece avere una visione di lungo termine, che sia in grado di conservare il patrimonio naturale e culturale delle Dolomiti e che punti a rendere Cortina un luogo in cui vivere e soggiornare in ogni periodo dell'anno, un modello sostenibile che integri in sé sviluppo, modernizzazione, cultura, natura e paesaggio. Per quanto riguarda le opere che verranno costruite in funzione dei Giochi Olimpici e lo sviluppo infrastrutturale delle Dolomiti, è importante che i lavori si svolgano con l'obiettivo di non deturpare l'ambiente patrimonio UNESCO, e che venga adoperata una visione di lungo termine che tenga conto della sostenibilità ambientale e delle generazioni future. Sia i mondiali di sci 2021 che le Olimpiadi 2026, sono stati etichettati come eventi “*green*” e ad “*impatto zero*”, pubblicizzati al punto da aver ottenuto la Certificazione ISO 20121:2012⁸⁰ del Sistema di Gestione Sostenibile dell'evento. Tuttavia gli sbancamenti, le migliaia di alberi tagliati, le manifestazioni dei residenti, dei comitati ambientalisti e la lettera della CIPRA riguardo la sostenibilità, portano a pensare al contrario. Sarebbe forse opportuno, per evitare grossi impatti ambientali, che al momento delle assegnazioni il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) predisponesse dei vincoli di denaro da destinare, ad esempio per ripristinare vecchie infrastrutture cadute in disuso, o per la sistemazione dei villaggi olimpici in zone limitrofe poco considerate, al fine di cercare di sviluppare in maniera omogenea tutto ciò che il territorio ha da offrire. Per quanto riguarda la mobilità, anche le infrastrutture necessarie per ospitare eventi di tale portata dovrebbero essere elaborate tenendo conto della funzionalità che le stesse potranno avere per i residenti negli anni avvenire, e non solo quella degli spettatori che assisteranno ai venti giorni di gare olimpiche.

Si può dire che la Fondazione Dolomiti UNESCO, creata per tutelare il Patrimonio Dolomitico, dimostri dei limiti di tutela in quanto la sua funzione pare relegata esclusivamente alla promozione turistica delle Dolomiti, in base a quanto si apprende dalle indicazioni delle tre Regioni e delle cinque provincie cui è affidata la gestione del Patrimonio UNESCO. In Italia il controllo per la tutela di tali territori è debole, e questo può portare a rischio esclusione l'iscrizione del Patrimonio nella

⁸⁰ Norma internazionale che definisce i requisiti di un sistema di gestione della sostenibilità degli eventi.

lista UNESCO, se non viene correttamente tutelato e salvaguardato. La riforma costituzionale approvata l'8 febbraio 2022 riguardante la tutela dell'ambiente, riguarda un disegno di legge che andrà a modificare la Costituzione integrando gli articoli 9 e 41 del testo costituzionale. L'art. 9 verrà integrato della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, nell'interesse delle future generazioni. L'art. 41 verrà modificato inserendo la previsione che l'iniziativa economica non potrà svolgersi in maniera tale da recare danno alla salute e all'ambiente, e che la legge determinerà i programmi e i controlli opportuni al fine che l'attività economica sia pubblica che privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali. L'auspicio è che questa riforma porti un reale cambiamento al fine di garantire maggiori tutele per l'ambiente e in particolar modo verso le zone alpine e dolomitiche, tenendo in considerazione come obiettivo primario la preservazione del paesaggio, e non solamente gli interessi economici. Nonostante i grandi eventi diano dei risultati immediati in termini di introiti monetari e non solo, non sono queste le necessità della montagna. Bisogna domandarsi se sono realmente queste le necessità di chi vuole continuare ad abitare questi territori. Se si continuerà con questo modello erosivo delle risorse, continuando a modificare ed intervenire sui paesaggi montani, la montagna verrà danneggiata nel tentativo di raggiungere un modello economico fondato su un turismo che prevede sempre più infrastrutture che siano in grado portare sempre più numerosi gruppi di persone in vetta, costruendo e deturpando il paesaggio, un valore tutelato costituzionalmente, disturbando flora e fauna locali. Questo degrado ambientale è frutto di un'economia di mercato capitalistica, che perde di vista il bene dell'ambiente, che da risorsa di cui tutti godevano, è divenuto un bene da proteggere. Se il modello che si continuerà a seguire è di sfruttamento del bene montano, l'ambiente, una volta deturpato, non tornerà più come prima. È proprio questo il modello di sviluppo a cui si vuole puntare?

ELEMENTI DELLA RICERCA

Sommario: 4.1 Fonti – 4.2 Studi

4.1 FONTI

4.1.1 Ordinamento internazionale

[1991] *Convenzione delle Alpi, Convenzione quadro*, Salisburgo, 1991.

[1992] *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*, Rio de Janeiro, 1992.

[1992-1993] *Convenzione sulla diversità biologica*, Rio de Janeiro, aperta alla firma il 5 giugno 1992, entrata in vigore il 29 dicembre 1993.

[1992-1994] *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, New York, aperta alla firma il 4 giugno 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994.

[2005] *Statuto della Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi* (CIPRA Internazionale), Liechtenstein, 2005.

4.1.2 Ordinamento dell'Unione Europea

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 174.

[1975] Direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, *sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate*.

[1999] Regolamento (CE) N. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti*.

[2005] Regolamento (CE) N. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, *relativo al finanziamento della politica agricola comune*.

[2013] Regolamento (UE) N. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio*, art. 32, par. 2.

4.1.3 Ordinamento statale italiano

[1948] Costituzione del 1948: articoli 2, 44, 117 comma 3, 118 comma 1.

4.1.4 Legislazione ordinaria

[1910] Legge 22 dicembre 1910, n. 919 (Concernente provvedimenti per opere idrauliche e per opere idraulico-forestali dei bacini montani)

[1911] Legge 13 luglio 1911, n. 774 (*Recante provvedimenti per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, per le altre opere idrauliche e per le bonificazioni*).

[1912] Regio Decreto 21 marzo 1912, n. 442 (*Col quale viene approvato il testo unico delle disposizioni di legge per la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani*).

[1915] Regio Decreto 6 maggio 1915, n. 589 (*Recante provvedimenti per il miglioramento dei pascoli montani*).

[1923] Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3256 (*Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*).

[1923] Regio Decreto-Legge 30 dicembre 1923, n. 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*).

[1924] Regio Decreto-Legge 18 maggio 1924, n. 753 (*Provvedimenti per le trasformazioni fondiari di pubblico interesse*).

[1928] Legge 24 dicembre 1928, n. 3134 (*Provvedimenti per la bonifica integrale*).

[1933] Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (*Nuove norme per la bonifica integrale*).

[1939] Regio Decreto-Legge 4 aprile 1939, n. 589 (*Revisione generale degli estimi dei terreni*) convertito con modificazioni dalla Legge 29 giugno 1939, n. 976.

- [1946] Decreto Legislativo Presidenziale 22 giugno 1946, n. 33 (*Incoraggiamenti per il ripristino delle opere di miglioramento fondiario distrutte o danneggiate da eventi bellici*).
- [1947] Decreto Legislativo del capo provvisorio dello Stato 12 maggio 1947, n. 356 (*Rivalutazione degli estimi catastali dei terreni e del reddito agrario*).
- [1949] Legge 29 aprile 1949, n. 264 (*Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*).
- [1950] Legge 10 agosto 1950, n. 646 (*Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*).
- [1952] Legge 25 luglio 1952, n. 991 (*Provvedimenti in favore dei territori montani*): articolo 1.
- [1955] Decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987 (*Decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste*): articolo 12.
- [1957] Legge 30 luglio 1957, n. 657 (*Modifica all'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti a favore dei territori montani*).
- [1971] Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (*Nuove norme per lo sviluppo della montagna*): articoli 1, 4, 5.
- [1974] Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste*): articolo 7.
- [1978] Legge 4 agosto 1978, n. 440 (*Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*).
- [1990] Legge 8 giugno 1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*): articoli 28, 29.
- [1994] Legge 31 gennaio 1994, n. 97 (*Nuove disposizioni per le zone montane*): articolo 1.

[2000] Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*): articoli 27, 28.

[2007] Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008*).

[2009] Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010*).

[2014] Legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*): articolo 1.

[2017] Legge 6 ottobre 2017, n. 158 (*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*): articolo 13.

4.1.5 Ordinamento regionale italiano

[1991] Legge Provinciale della Provincia autonoma di Bolzano 20 marzo 1991, n. 7 (*Ordinamento delle comunità comprensoriali*): articoli 1, 2.

[2006] Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*): articoli 1-bis, 2.

[2012] Legge Statutaria Regionale del Veneto 17 aprile 2012, n. 1 (*Statuto del Veneto*): articolo 15.

[2014] Legge Regionale della Valle d'Aosta 5 agosto 2014, n. 6 (*Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane*): articoli 8, 9, 11, 12, 13, 16.

[2014] Legge Regionale del Veneto 8 agosto 2014, n. 25 (*Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto*): articoli 1, 2, 13.

[2015] Legge Regionale del Piemonte 20 aprile 2015, n. 8 (*Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola*): articoli 1, 2.

[2015] Legge Regionale della Lombardia 8 luglio 2015, n. 19 (*Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 – Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*): articoli 5, 6.

[2015] Legge Regionale del Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23 (*Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 – Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*): articolo 9.

4.2 STUDI

4.2.1 Manuali

[2012] R. Bin, G. Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

[2013] F. Fracchia, *Introduzione allo studio di diritto dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

[2013] P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013.

[2015] L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2015.

[2016] B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone (curatori), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

[2016] R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016.

[2017] M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2017.

[2017] G. Rossi (curatore), *Diritto dell'ambiente*, IV edizione, Giappichelli, Torino, 2017.

[2017] L. Torchia, *La dinamica del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2017.

[2018] A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2018.

[2018] P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2018.

[2019] R. Romboli (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2019.

[2020] N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, VI edizione, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2020.

4.2.2 Voci da enciclopedia

A. Clarizia, *Bonifica*, *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, Roma.

A. De Caprariis, *Maso chiuso*, *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, Roma.

F. Merloni, *Montagna*, *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, Roma.

4.2.3 Bibliografia

[1975] AA. VV., *Comunità montane e sviluppo economico*, Giuffrè, Milano, 1975.

[1979] AA. VV., *Gestione del territorio nelle aree montane e Piano Regolatore Generale: il "caso" Cortina d'Ampezzo*. Atti dell'incontro di studio organizzato dall'Istituto di Estimo Rurale Università di Padova-22 febbraio, Cortina d'Ampezzo 1979.

[1990] E. Montessor, P. Martorana, M. Berton, *Le aree montane tra marginalità e sviluppo*, Confcoltivatori del Veneto 1990.

[1991] A. Lazzarini e F. Vendramini (a cura di), *La montagna veneta in età contemporanea. Storia e ambiente. Uomini e risorse*. Convegno di studio (Belluno, 26-27 maggio 1989), Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1991.

[1992] A. Angelini, E. Cason, *La presenza e le attività umane, fattori di controllo della vulnerabilità dei sistemi montani e dei rischi che ne derivano. Atti 1991*, Belluno, Fondazione G. Angelini 1992.

[2000] A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000.

[2003] F. Traversi, M. Villani, *Decentramento Istituzionale e Partecipazione: Federalismo e Società nella Montagna Italiana*, Edizioni Kappa, Roma, 2003.

[2005] C. Caracciolo, *La popolazione della provincia di Belluno: analisi demografica di una zona di montagna*, Padova, 2005.

- [2006] A. Marella, P. Messina (a cura di), *Eco dai Monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Cleup, Padova, 2006.
- [2006] P. Passaglia, F. Raia (a cura di), *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, Torino, 2006.
- [2011] G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette*, Milano 2008.
- [2013] A. Tafuro, *Gruppi di Azione Locale (GAL), governance e sviluppo del territorio: analisi teorica ed evidenze empiriche*, Cacucci Editore, Bari, 2013.
- [2013] U. Izzo, G. Fornasari, *La montagna*, Giappichelli, Torino, 2013
- [2015] O. Gaspari, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le carte e la storia*, 2015, fasc. 2, p. 129 ss.
- [2016] S. Piazza, *Il Veneto e la montagna. Sul crinale tra istituzioni e territori*, Giappichelli, Torino, 2016.
- [2017] A. Abrami, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, Roma, 2017.
- [2017] A. Crosetti, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi (The difficult governance of mountain areas in Italy: pathways and regulatory developments)* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, fasc.4, pt. 2, pp. 177-219.
- [2017] E. Borghi, *Piccole Italie, Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli, Roma, 2017.
- [2018] C.A. Graziani, *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Roma, 2018.
- [2018] M. Carrer, *Diritto e Montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne editrice, Canterano, 2018.
- [2018] U. Scortegagna (a cura di), *Dolomiti patrimonio dell'umanità*, Duck Edizioni, 2018.
- [2019] S. Pasqualini, *Politiche per lo sviluppo delle aree montane*, Padova, 2019

[2021] S. Piazza, *Pensare le montagne nell'età delle emergenze. Istituzioni e politiche tra catastrofi ambientali e pandemia nelle "terre alte" del Veneto*, Cleup, Padova, 2021.

4.2.4 Sitografia

Agenzia Mobilità Ambiente Territorio <https://www.amat-mi.it/it/progetti/olimpiadi-2026/>

Agenzia per la Coesione Territoriale <http://www.agenziacoesione.gov.it>

Alto Vicentinonline.it <https://www.altovicentinonline.it/attualita-2/montagna-veneta-bandi-12-milioni-riqualificare-immobili-servizi/>

Altreconomia <https://altreconomia.it/il-paesaggio-ferito-di-cortina-allepoca-dei-grandi-eventi/>

Amministrazione Provincia Bolzano <https://www.provincia.bz.it/agricoltura-foreste/agricoltura/maso/il-maso-chiuso.asp>

Amministrazioni comunali
<https://www.amministrazionicomunali.it/unione/unione-montana-della-valle-del-boite>

Ansa https://www.ansa.it/veneto/notizie/2020/11/04/milano-cortina-de-micheli-firma-decreto-1-mld-per-le-opere_2a217eec-bf64-418e-bc61-99e98b4a1fd8.html

Ansa [https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/regione/veneto/2021/12/18/ecco-cortina-skyline-la-nuova-cabinovia-delle-tofane_ae9139a5-175a-42d6-ba81-cc3e167f3690.html#:~:text=E%20costata%2019%20milioni%2C%20collegher%C3%A0%20i%20due%20versanti%20della%20vallata&text=\(ANSA\)%20%2D%20CORTINA%20D',delle%20Cinque%20Torri%2DPasso%20Falzarego.](https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/regione/veneto/2021/12/18/ecco-cortina-skyline-la-nuova-cabinovia-delle-tofane_ae9139a5-175a-42d6-ba81-cc3e167f3690.html#:~:text=E%20costata%2019%20milioni%2C%20collegher%C3%A0%20i%20due%20versanti%20della%20vallata&text=(ANSA)%20%2D%20CORTINA%20D',delle%20Cinque%20Torri%2DPasso%20Falzarego.)

Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto
<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDecreto.aspx?id=406814>

Cadore.it [http://www.cadore.it/danta/leregole/cap2.html#\[10\]](http://www.cadore.it/danta/leregole/cap2.html#[10])

Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite <https://unric.org/it/obiettivo-15-proteggere-ripristinare-e-favorire-un-uso-sostenibile-dellecosistema-terrestre/>

Commissione Europea https://ec.europa.eu/agriculture/index_it

Commissione Europea https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_it

Commissione Europea https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu

Commissione Europea https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development

Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi <https://www.cipra.org/it/cipra>

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome <http://www.regioni.it/newsletter/n-4187/del-22-11-2021/nasce-la-societa-infrastrutture-milano-cortina-2020-2026-spa-23445/>

Convenzione delle Alpi <https://www.alpconv.org/it/home/>

Corriere del Veneto https://corrieredelveneto.corriere.it/belluno/cronaca/21_ottobre_24/cortina-350-contro-progetti-le-olimpiadi-sono-assalto-montagna-829019b4-34e8-11ec-a877-09f6774707ca.shtml

Diritto.it https://www.diritto.it/pdf_archive/27703.pdf

Dolomiti.org <https://www.dolomiti.org/it/cortina/tour-itinerari-percorsi/parco-naturale-dolomiti-amezzo/>

Financial instruments European Union <https://www.fi-compass.eu/>

Fondazione Dolomiti Unesco <https://www.dolomitiunesco.info/>

Il Gazzettino
https://www.ilgazzettino.it/nordest/belluno/ferrovia_delle_dolomiti_treno_cadore_agordino-6004694.html

Il Gazzettino
https://www.ilgazzettino.it/nordest/belluno/treno_delle_dolomiti_valle_di_cadore_provincia_tracciato-6167610.html

ISTA Gestione Impianti Cortina <https://www impiantocortina.it/nuovo-impianto-tofana-5-torri/>

Italia nostra <https://www.italianostra.org/nazionale/cortina-stravolta-dalle-opere-per-mondiali-di-sci-e-olimpiadi/>

L'Amico del Popolo <https://www.amicodelpopolo.it/2019/10/17/olimpiadi-2026-de-berti-il-collegamento-con-lo-scalo-ferroviario-dolomitico-sara-diretto/>

Lifegate <https://www.lifegate.it/regole-ampezzo-cortina-salvata-speculazione>

Milano Città Stato <https://www.milanocittastato.it/triveneto/olimpiadi-2026-milano-cortina-il-progetto-per-il-treno-verso-laeroporto-di-veneziasa-ha-il-via-libera/>

Milano Cortina 2026 <https://www.milanocortina2026.org/it/>

Ministero della Transizione Ecologica <https://www.mite.gov.it/pagina/rete-natura-2000>

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili
<https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/olimpiadi-milano-cortina-2026-un-miliardo-per-le-infrastrutture>

Ministero delle politiche agricoli alimentari e forestali
<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1008>

Montagna.tv <https://www.montagna.tv/195152/la-cipra-boccia-le-olimpiadi-milano-cortina-2026-non-ce-traccia-di-sostenibilita/>

News in quota.it <https://www.newsinquota.it/se-si-fara-sara-lungo-la-valle-del-boite-deciso-il-tracciato-per-il-treno-delle-dolomiti/>

Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo <https://www.dolomitiparco.com/>

Radio Cortina <https://www.radiocortina.com/2021/08/03/treno-delle-dolomiti-approvata-lintesa-tra-regione-del-veneto-rfi-e-provincia-di-belluno-per-un-modello-di-mobilita-sostenibile/>

Regione Veneto <https://www.regione.veneto.it/en/web/enti-locali/unione-montane-del-veneto>

Regione Veneto <https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/unioni-montane1>

Rete europea per lo sviluppo rurale https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_it

Rete rurale nazionale
<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16938>

Sport business mag <https://sportbusinessmag.sport-press.it/2021/10/27/milano-cortina-2026-sotto-la-lente-le-infrastrutture/>

Treccani <https://www.treccani.it/enciclopedia/maso-chiuso/>

Unesco <https://en.unesco.org/>

Unesco <https://www.unesco.it/>

Unione Mondiale per la Conservazione della Natura <http://www.iucn.it>

Unione Montana della Valle del Boite
https://www.valboite.bl.it/myportal/CM_VABO/vivere/cenni_storici

Unione Nazionale dei Comuni Comunità ed Enti Montani <https://uncem.it/>

Università degli Studi di Padova <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-Conferenza-su-ambiente-e-sviluppo-di-Rio-de-Janeiro-3-14-giugno-1992/208>

Viaggiatore Lento <https://www.viaggiatorelento.com/la-ciclabile-delle-dolomiti-cortina-dobbiaco/>

4.2.5 Motori di ricerca

De Jure, motore di ricerca e repertorio di studi e legislazione
<https://dejure.it/#/home>

Dogi, motore di ricerca della dottrina giuridica <http://www.ittig.cnr.it/dogi/>

GalileoDiscovery, motore di ricerca del Sistema bibliotecario dell'Università di Padova <https://bibliotecadigitale.cab.unipd.it/bd/galileodiscovery>

Google Scholar, motore di ricerca di testi della letteratura accademica
<https://scholar.google.it/schhp?hl=it>

Leggi d'Italia, motore di ricerca per legislazione italiana e UE e dottrina giuridica
http://studiolegale.leggiditalia.it/#mode=home,_m=site

Normattiva, motore di ricerca per la legislazione italiana <https://www.normattiva.it/>

Padua@thesis, portale del Centro di Ateneo per le Biblioteche per il deposito delle tesi di laurea dell'Università degli Studi di Padova <http://tesi.cab.unipd.it/>