

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale*
in
Scienze Politiche



L'Unione Montana in Veneto.
Politiche e istituzioni per lo sviluppo della montagna.

Relatore: Prof. Patrizia Messina

Laureando:
Marco Santacatterina
matricola N. 1200/650

A.A. 2021/2022

Indice

Introduzione	3
I - Vivere in montagna: costi e opportunità	
1. Caratteristiche salienti dei territori montani	5
2. Risorse e sfide per lo sviluppo delle aree montane	6
3. L'approccio delle politiche integrate di sviluppo urbano-rurale	8
II - Il contesto Veneto: dalle Comunità montane alle Unioni montane	
1. Riordino territoriale in Veneto per le aree montane e L.r. 40/2012 e L.r. 2/2020	11
2. Le Unioni montane in Veneto	15
3. I GAL e le IPA nelle aree montane	18
4. Criticità rilevate per il governo del territorio montano del Veneto	24
III - Due Unioni Montane a confronto: Bellunese e Alto Vicentino	
1. Unioni Montane del Bellunese. Tanti piccoli comuni con poche risorse. Un'unione che funziona.	25
2. Unioni Montane del Vicentino. Pochi comuni più grandi e Unione montana in difficoltà.	27
3. Per una valutazione dell'ente intermedio	28
Conclusioni	30
Riferimenti bibliografici	

INTRODUZIONE

Il governo locale, così in Italia come in Europa, deve oggi affrontare le sfide portate dal contesto in cui vive. È giusto estendere quanto diremo sia all' Italia e anche più in generale all'Europa dato che, come vedremo, lo schema di insediamento della popolazione è il medesimo. L'intero territorio europeo deve oggi fronteggiare molteplici sfide imposte dalla globalizzazione dell'economia, dall'eccessiva urbanizzazione, dall'invecchiamento della popolazione e dalla necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile per il nostro pianeta. Tuttavia questo territorio così vasto condivide una caratteristica, una incredibile diversità territoriale dove alcuni territori si trovano svantaggiati nello sviluppo economico, sociale e demografico rispetto ad altri che godono di una posizione che invece ne favorisce tale sviluppo. Sarà compito degli Stati, delle Regioni e degli Enti locali assicurare lo sviluppo armonico e sostenibile di tutti questi territori e fornire ai cittadini la possibilità di fruire della ricchezza che comporta questa diversità. Questi obiettivi possono essere raggiunti solo se il governo locale riuscirà a collegare in rete i territori in difficoltà in modo da promuovere lo sviluppo dell'intero territorio così da migliorare la competitività regionale e la sostenibilità degli stessi Enti locali. In questo contesto emergono tutte le difficoltà e tutti i limiti del sistema di governo locale, troppo piccolo per gestire l'alta intensità di flussi commerciali, informativi, finanziari e migratori che lo attraversano, rischiando di perdere la capacità di governare il territorio o ancora di rimanere tagliati fuori da questi flussi e non ricevere la ricchezza che questi flussi portano (Bolgherini, Messina 2014). Per fare ciò è necessario innanzitutto superare il modello chiuso e limitato del sistema amministrativo locale e passare ad una gestione territoriale dinamica basata sulle relazioni tra territori. È in questo modo che le città e i territori avranno modo di riappropriarsi del proprio ruolo strategico. Non sfruttare queste risorse significa perdere competitività economica (vedi mappa 1 e 2) e perdere la capacità di attrarre le risorse economico, finanziarie e umane. Ma ancora lasciare questi territori abbandonati equivale a perdere la possibilità di incrementare la qualità della vita dei cittadini delle zone montane e anche togliere possibilità di un uguale accesso ai servizi e opportunità ai residenti di queste zone, a discapito del principio di uguaglianza sancito nella costituzione. Emerge quindi l'estrema necessità di ripensare con urgenza il governo del

territorio, mai così inadatto a tale scopo come oggi. C'è necessità di riforme istituzionali e territoriali volte a ridisegnare il ruolo e la dimensione degli enti locali, per dar loro la capacità e gli strumenti per governare il proprio territorio.

CAPITOLO UNO

VIVERE IN MONTAGNA: COSTI ED OPPORTUNITÀ

1. Caratteristiche salienti dei contesti montani

Sebbene questa tesi intenda trattare le unioni montane di comuni in Veneto non si può prescindere dalla conoscenza del contesto territoriale e demografico europeo, in questo caso molto simile a quello che si riscontra in Italia ed in Veneto. Questa situazione spiega l'interesse condiviso dalle istituzioni europee e italiane per ambiti di policy quali la coesione territoriale, la politica agricola e lo sviluppo rurale, che negli ultimi anni hanno impegnato un valore sempre crescente di risorse europee e sono state un fattore di innovazione istituzionale a livello nazionale. In Europa le aree prevalentemente rurali costituiscono circa la metà del territorio europeo. L'UE presenta uno schema di insediamento inusuale dove il 41,2% delle persone vive nelle città, il 30,6% nei piccoli centri, e il restante 28,2% nelle aree rurali¹. Nonostante una rete urbana relativamente densa con circa 5.000 paesi e quasi 1.000 città sparse in tutta Europa, solo il 7 % della popolazione vive in città con più di 5 milioni di abitanti rispetto al 25 % degli Stati Uniti. Sebbene le zone rurali siano ancora oggi abitate la maggior parte di esse rientra tra le regioni meno privilegiate dell'Unione europea, con un PIL pro capite sensibilmente inferiore alla media europea². In Europa viene preferita la vita al di fuori dei grandi centri urbanizzati a favore di uno sviluppo più sostenibile che privilegia lo sfruttamento meno intensivo del suolo, la protezione delle risorse naturali e la continuazione delle tradizioni locali. Si presenta, in altre parole, una vita urbana diffusa ma non concentrata. Un'analoga situazione si ritrova in Italia. La popolazione italiana, o più precisamente la popolazione residente in Italia, è composta da circa 60 milioni di persone. L'Italia è il 4° Paese più popoloso d'Europa (dopo la Germania, la Gran Bretagna e la Francia) e il 23° nel mondo³. Come nel resto del mondo, anche in Italia la popolazione non è distribuita in modo

¹ IFEL. Fondazione ANCI. ultima consultazione 24.02.2022. <https://www.fondazioneifel.it/lafondazione-ifel/lafondazione-ifel-2>

² Danuta Hubner. Libro verde sulla coesione territoriale, la strada da percorrere. Commissione eu. 24.02.2022. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_it.pdf

³ ISTAT. Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni .24/2/22. https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_CENSIPOP_2020.pdf,

uniforme su tutto il territorio. La densità di popolazione, cioè il numero di abitanti per chilometro quadrato, è più alta nelle pianure, nelle grandi città e nelle zone costiere. È invece bassa in zone di montagna e in collina. Le uniche città che contano più di un milione di abitanti sono Roma, la capitale dell'Italia e Milano, il capoluogo della Lombardia, regione italiana più produttiva. Le città con più di 500 mila abitanti sono Napoli, Torino, Palermo, Genova mentre tra quelle che superano i 200 mila abitanti troviamo Bologna, Firenze, Bari, Catania. Sono infine 28 le città con oltre 100 mila abitanti. Anche qui riscontriamo la tendenza della popolazione a non schiacciarsi all'interno di poche grandi città ma si preferisce uno schema di insediamento meno concentrato, a favore di una migliore qualità della vita dovuto appunto ad un maggiore utilizzo dello spazio a disposizione. Accanto alle poche metropoli e alle numerose città di medie dimensioni troviamo moltissimi comuni che hanno pochi abitanti; il 70% dei circa 8000 comuni italiani hanno infatti meno di 5.000 abitanti. Si tratta in gran parte di paesi di montagna e di collina. Secondo i dati Istat ⁴, dal 1951 al 2019 in 66 comuni del Veneto si è registrata una crescita sistematica della popolazione che porta a raddoppiare il numero di residenti; questa crescita riguarda in primis i comuni con popolazione compresa tra 10 e 50 mila abitanti. Mentre i comuni che ad ogni censimento hanno continuativamente riportato un calo demografico sono i comuni di piccole e piccolissime dimensioni, prevalentemente situati nelle province di Rovigo e Belluno. In altre parole i comuni più grandi crescono di numero mentre quelli più piccoli vedono il proprio numero di residenti diminuire costantemente. Ed è sempre nelle stesse province (Rovigo e Belluno) che si registra l'età media più alta, rispettivamente 48 e 47,6 anni contro i 45,4 anni dell'età media in Veneto. I comuni più piccoli sono anche i più vecchi. Esempio di particolare rilievo è il Comune di Laghi in Veneto, il più piccolo del Veneto, dove l'età media è di 49 anni⁵.

2. Risorse e sfide per lo sviluppo delle aree montane

Assistiamo quindi ad una realtà in Veneto dove l'invecchiamento, la bassa natalità e l'emigrazione verso i centri urbanizzati sono i fenomeni demografici evidenti. Le cause di questi fenomeni demografici sono dovute prevalentemente alla mancanza di opportunità lavorative per i residenti di queste zone, conseguente al mancato sfruttamento delle risorse delle zone montane. Tra le risorse naturali più importanti in montagna troviamo

⁴ ISTAT. Censimento permanente regione Veneto. 24.02.2022. https://www.istat.it/it/files//2021/02/Censimento-permanente_Veneto.pdf

⁵ Tuttitalia.it. Indici demografici e struttura di Laghi. 24.02.2022. <https://www.tuttitalia.it/veneto/66-laghi/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>

l'acqua che può essere impiegata sia in agricoltura ma può essere utilizzata anche per la produzione di energia idroelettrica. L'agricoltura di montagna è un modello di sviluppo sostenibile proprio per la presenza di limiti strutturali permanenti che impongono a questa attività di svolgersi su piccola scala; Ma per garantire la sostenibilità di questa attività è necessario legare questo settore ad altri, come l'ambiente e il turismo. Serve quindi un soggetto in grado di adottare un approccio di sviluppo intersettoriale, capace di organizzare e coordinare l'attività e le policy. Altri interventi possono essere: prevedere incentivi economici per il settore agricolo in montagna, sostenere l'innovazione dei prodotti oltre che dei processi produttivi⁶. Lo sviluppo sostenibile delle zone rurali non si ferma all'agricoltura. Sostenibilità significa adottare nuove prospettive per la crescita dell'industria manifatturiera e, ancora di più, di quella dei servizi, e contribuendo a una migliore ripartizione geografica dei servizi e delle industrie. Possibili linee di intervento sono rappresentate dalla valorizzazione dell'industria della conoscenza che può localizzarsi nelle aree montane, dalla formazione professionale e imprenditoriale nel campo della "green economy", dalla diffusione della banda larga nelle zone montane che ne sono ancora prive. Oltre alle tante risorse troviamo in queste zone anche molte sfide. Sebbene ogni cittadino abbia pari diritto ad accedere ai servizi questo imperativo non viene rispettato. Si fa riferimento alla scarsità o alla totale mancanza di servizi essenziali per garantire una vita dignitosa che raggiungono i residenti di queste zone. Quando si parla di servizi sanitari e di istruzione il bacino di potenziali utenti è spesso troppo piccolo per raggiungere la massa critica di utenze e quindi per consentire l'ammortamento dei costi per l'erogazione del servizio con i ricavi. Ma ancora quando si parla di servizi ci si riferisce sicuramente, all'approvvigionamento idrico, di gas ed elettricità per i quali spesso mancano infrastrutture adeguate che ne assicurano la regolare erogazione, specie in occasione di condizioni climatiche avverse. Lo stesso discorso vale per altri servizi ai cittadini a cui ognuno deve poter avere accesso, ad esempio il servizio della raccolta rifiuti, servizi postali e bancari. Ed un altro importante limite allo sviluppo di queste zone è la scarsità di infrastrutture di collegamento e comunicazione con altri comuni. Spesso i piccoli comuni situati nelle zone montane sono raggiungibili solamente percorrendo strade malmesse che scoraggiano la circolazione di automobili; Proprio per le loro ridotte dimensioni questi comuni spesso non hanno le risorse per intervenire autonomamente per sistemare le vie di collegamento e devono aspettare l'intervento regionale. Neppure la connessione ad Internet, diritto fondamentale riconosciuto dall'ONU, viene garantita a tutti i

⁶ Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Collesi. Belluno. Proposta di Piano Programmatico regionale 2010-2015. 20.02.2022. https://www.montagna-europa.it/wp-content/uploads/2012/11/2009_Il-Veneto-e-le-sue-Montagne.pdf

residenti in modo uguale; Quando manca l'accesso a internet è difficile trovare mezzi altrettanto prestanti che lo sostituiscano. Questa situazione trova riscontro nel sondaggio sull'opinione pubblica riguardo alle principali linee di intervento condotto a livello europeo dalla commissione Ue su ben 25.000 partecipanti provenienti da 27 paesi membri⁷. I cittadini europei ritengono che l'Unione debba intervenire a favore delle zone rurali, il 38% di questi richiede un intervento deciso e immediato, il 41% riconosce la necessità di intervento. I bisogni principali mancanti menzionati più frequentemente nel sondaggio dai partecipanti sono i trasporti e le infrastrutture (44%). Sono seguiti dall'accesso alla sanità, l'assistenza all'infanzia e l'assistenza agli anziani; Ancora la disponibilità di posti di lavoro e maggiori opportunità imprenditoriali, mentre il 27% fa riferimento alle infrastrutture digitali. Inoltre, la maggioranza dei cittadini dell'UE (65%) ritiene che, quando l'UE investe nelle zone rurali, sia l'area locale o la regione che riceve l'investimento che dovrebbe essere in grado di decidere come spendere le risorse disponibili.

La sfida a questo punto appare chiara; Serve un modello di sviluppo sostenibile, in grado di assicurare una migliore qualità della vita. C'è bisogno di una nuova forma di intervento che sappia fermare ed invertire queste tendenze. Le risorse che offrono le zone rurali sono essenziali per lo sviluppo sostenibile del territorio. La scarsa attenzione rivolta finora a questi luoghi ha provocato lo spopolamento di queste zone e l'abbandono da parte dei più giovani. La loro migrazione porta all'abbandono dell'agricoltura, al degrado del territorio e alla perdita di valori culturali e antiche tradizioni.

3. L'approccio delle politiche integrate di sviluppo urbano-rurale.

C'è tanto lavoro da svolgere e le possibilità sono molte. Bisogna capire chi e come deve agire per utilizzare al meglio le risorse a disposizione. Partiamo col dire che il modo di sviluppo di un dato contesto è espressione del modo di regolazione dello stesso. Intervenire sull'assetto istituzionale significa modificare il modo di regolazione che ha dato origine a quel modo di sviluppo. Tradizionalmente in Veneto è presente una società locale fortemente egemonizzata dalla rete associativa di matrice cattolica in grado di garantire integrazione sociale, una vita economica diffusa e costituita da piccole e medie imprese in grado di autoregolarsi e una politica in difesa dell'ordine tradizionale di cui era espressione il mondo cattolico (Messina 2012). Per tutto il periodo di potere della Dc il governo locale bianco ha adottato una prassi amministrativa non interventista coerente col sistema di valori condivisi, quello cattolico.

⁷ Commissione Eu. Long-term vision for rural areas: Commission publishes public opinion survey on rural areas. 20.02.2022. https://ec.europa.eu/info/news/long-term-vision-rural-areas-commission-publishes-public-opinion-survey-rural-areas-2021-jun-28_en

L'intervento pubblico ridotto al minimo veniva sostituito dall'associazionismo cattolico che alleggeriva il carico di lavoro del sistema politico locale e si occupava dell'autoregolazione sociale ed economica. A partire dagli anni 90 il modo tradizionale di regolazione del Veneto è diventato via via più insostenibile e inadeguato. Tra le motivazioni interne al modello stesso c'è il crollo del sistema partitico nazionale e la fine dell'egemonia democristiana che ha tolto la capacità dei partiti di governo locale di agire in modo integrato e il conseguente venire meno del capitale sociale che data vita a quel modo di regolazione comunitario. Tra quelle esterne troviamo, come già presentato, la globalizzazione dell'economia che sposta la competizione sui sistemi locali. Questo cambiamento impone di rivedere il rapporto centro-periferia e deve essere accompagnato da una cultura di governo del territorio in grado di coordinare gli interventi. La dimensione della rete di governance multilivello, introdotta col processo di europeizzazione che pone come condizione per l'utilizzo delle risorse aggiuntive la creazione di reti di governance multi livello verticali e orizzontali, permette agli attori pubblici e privati di coordinare gli interventi nei diversi settori di policy, a patto che questi ne siano capaci e abbiano la volontà di farlo. Questo nuovo approccio alle policy, definito approccio integrato alle politiche, è particolarmente adatto a società sviluppate e pluraliste dove la pluralità di interessi e di stakeholders si scontrano e l'autorità pubblica agisce per indirizzare queste spinte verso il bene comune. Si prendono le distanze da un modo di regolazione delle politiche pubbliche basate su un approccio di pianificazione rigido, deciso esclusivamente secondo le dinamiche Top-down. Viene favorito invece di un approccio più flessibile, integrato e partecipato, in grado di declinare a livello locale gli ambiti di interventi previsti dalle stesse politiche pubbliche⁸. La parola chiave diventa quindi "partenariato locale" che rappresenta il luogo di incontro e coinvolgimento dei diversi stakeholders. Inoltre l'approccio integrato permette di avere una visione a 360 gradi dello sviluppo locale. Verrà in questo modo considerato l'effetto complessivo prodotto della somma delle politiche settoriali implementate sul territorio (economiche, ambientali, sociali), a favore di un' azione di governo più coerente ed efficace, priva di quelle contraddizioni tipiche di chi agisce considerando un settore alla volta.

Adottando questo approccio per le politiche di sviluppo locale si potrà⁹:

1. raggiungere una migliore cooperazione tra diversi attori volta a favorire lo sviluppo s

⁸ Associazione Alessandro Bartola. Agriregionieuropa. L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione. 20.02.2022.

<https://agiregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/9/lapproccio-integrato-nelle-politiche-di-sviluppo-rurale-strumenti-e-modalita-di>

⁹ Commissione eu. TerritorialCohesion: Rural, urbanlinkages.

https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/

2. promuovere la governance territoriale multilivello
3. valutare i possibili vantaggi economici e sociali derivanti da una maggiore cooperazione rurale-urbana
4. riconoscere il ruolo potenziale dei partenariati urbano-rurali per migliorare la competitività e la governance regionale
5. aiutare i territori ad utilizzare al meglio le proprie risorse

Questo approccio, coordinando le attività, le iniziative e superando le divisioni dei confini amministrativi, potrà aiutare i territori a rispondere insieme alle sfide comuni.

Per rispondere alla domanda con cui abbiamo aperto questo paragrafo si può affermare che la risposta sta nel favorire la cooperazione, l'interazione e il collegamento fra i paesi, le città e le aree rurali circostanti. Affrontiamo ora come si è tradotta nella pratica questa esigenza dei territori e quali strumenti hanno adottato i legislatori nazionali e regionali.

CAPITOLO DUE
IL CONTESTO VENETO: DALLE COMUNITÀ MONTANE ALLE
UNIONI MONTANE

1. Riordino territoriale in Veneto e L.r. 40/2012 e L.r. 2/2020

Come abbiamo visto il territorio italiano è diviso in tantissimi comuni di ridotte dimensioni, e proprio per questo con scarse risorse economiche, finanziarie, umane. L'esigenza di un riordino istituzionale è dovuta alla necessità di superare la tradizionale frammentazione amministrativa caratteristica del nostro paese. Al posto di quei tanti comuni di piccole dimensioni incapaci di svolgere tutte le funzioni loro assegnate e di partecipare alla gestione e programmazione del territorio utilizzando solo le proprie risorse economico-finanziarie, cioè privi di sostenibilità istituzionale, c'è bisogno di un ente di maggiori dimensioni che possa offrire servizi efficienti contendendo la spesa pubblica e adottare l'approccio integrato alle politiche richiamato in precedenza. Il rischio, se ciò non dovesse essere raggiunto, è vedere vanificato il principio della sussidiarietà introdotto dalla riforma del titolo V della Cost. per l'impossibilità oggettiva dei comuni di assolvere ai nuovi e maggiori compiti. La gestione associata tra comuni rappresenta una delle maggiori opportunità offerte agli enti territoriali di minori dimensioni demografiche per superare le problematiche derivanti da ridotte e non adeguate risorse strumentali, economiche, umane. Numerosi, invero, sono i vantaggi che sono generalmente attribuiti alle forme associate di gestione dei servizi e delle funzioni, in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa¹⁰. Il percorso di riordino territoriale in Veneto è un processo lungo. Con l'adozione del nuovo Statuto della regione Veneto il 17.04.2012, coerentemente con il dettato costituzionale, viene previsto che la Regione informi la propria attività al principio di responsabilità politica ed amministrativa dei diversi livelli di governo locale, valorizzi l'autonomia dei comuni, unioni, Province e città metropolitane ed infine, riprendendo quanto disposto dall'art 118, titolo V della Costituzione, attribuisca le funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, completezza, efficienza ed economicità, art. 11, comma 2 Statuto R. Veneto.

¹⁰Bur Regione Veneto. legge n.18/2012. Relazione al consiglio regionale, Costantino Toniolo.

Tuttavia l'impegno ed il favore del legislatore nazionale per forme di gestione associata dei servizi, come unioni, fusioni e consorzi si riscontra anche precedentemente nella l. di riforma amministrativa n.142/1990 poi confluito nel Testo Unico dell'ordinamento degli Enti Locali. Ecco quindi il contesto in cui si inserisce una prima importante tappa del percorso di riordino territoriale in Veneto. Il Consiglio Regionale il 27 aprile 2012 adotta la legge n. 18 titolata "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.". Questa legge vuole dare applicazione all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 col quale veniva introdotto l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni al di sotto di determinate soglie demografiche (fino a 5.000 ab); in Veneto più precisamente 313 comuni su un totale di 581; Inoltre rimetteva alle Regioni il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati, la dimensione ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata per i comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale. Il legislatore regionale interviene con la legge n.18 del 2012 e riconoscendo l'importanza e l'opportunità delle forme di gestione associata dei servizi prevede che i comuni al di sotto della soglia demografica di 5.000 abitanti debbano esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni e convenzioni ovvero, come riconosciuto dalla legge regionale, mediante consorzio. Di seguito vengono individuate quattro macro aree sulla base di numerosi indicatori geografici, socio-economici, demografici con soglie demografiche di adeguatezza per la gestione associata:

1. area montana e parzialmente montana, 3.000 ab
2. area ad elevata urbanizzazione, 20.000 ab
3. area del basso veneto, 8.000 ab
4. area del Veneto centrale, 10.000 ab

I principi nel rispetto dei quali dovranno essere presentati da parte dei comuni le proposte di aggregazione dei Comuni sono volti a garantire una continuità, pur nel rinnovamento complessivo, con la situazione esistente. Vengono, infatti, valorizzate

1. l'appartenenza alla medesima area geografica omogenea,
2. l'appartenenza alla medesima provincia,
3. la contiguità territoriale.
4. dimensioni associative nel rispetto dei valori demografici fissati per ciascuna area geografica omogenea.

Il cuore del provvedimento è costituito dal Capo IV Piano di riordino territoriale a cui verrà dato attuazione con il DGR n. 1417 del 2013. Infine il piano prevede i principi base per la individuazione dell'ambito adeguato e della forma associativa:

Individuazione *ambito territoriale*

1) *Semplificazione dei livelli di governo*

Le funzioni di gestione e programmazione sono esercitate con riguardo a 4 ambiti adeguati di riferimento;

- Ambito provinciale/metropolitano (area vasta)
- Ambito delle ULSS/IPA (ambito adeguato di programmazione)
- Ambito di distretti di settore (ambito gestionale adeguato)
- Ambito minimo per aree omogenee art. 8 L.R. 18/2012 (ambito funzionale)

2) *Modularità della zonizzazione*

- L'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori.

3) *Flessibilità della zonizzazione*

- All'interno dell'ambito gestionale lo sviluppo delle forme associative potrà realizzarsi in modo differente, nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati dal Piano di riordino territoriale.

4) *Unica governance: integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.*

- Nell'ambito territoriale dei soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata devono essere ricompresi gli ambiti dei soggetti preposti alla gestione dei servizi e delle funzioni in forma associata

Caratteristiche delle *forme associative*

1) *Carattere polifunzionale (Unioni di Comuni)*

- L'unione di Comuni, in quanto forma associativa stabile e plurifunzionale, è la forma associativa preferenziale dell'ambito gestionale adeguato. Gestione di almeno 4 funzioni fondamentali previste all'art. 19, c. 1 del D.L.95/2012, con esclusione di quelle indicate alle lettere c), f), l), l bis).

2) *Adeguatezza dimensionale*

- I valori demografici di cui all'art. 8 della L.R. .18/2012 sono la dimensione minima per areageografica omogenea per garantire risparmi di spesa

3) *Salvaguardare l'adeguamento delle forme associative esistenti (Unioni di Comuni)*

- Potrà essere valorizzato, anche ai fini dell'attribuzione degli incentivi, un percorso di adeguamento dimensionale delle Unioni di Comuni esistenti

4) *Rispetto dell'area vasta e di programmazione*

- Lo sviluppo delle forme associative dovrà realizzarsi all'interno dell'ambito adeguato considerando prioritario, in prima applicazione, il rispetto dei confini provinciali e dell'area ULSS.

Discorso a parte meritano le Unioni costituite nel territorio montano. Di questo se ne occupa la legge regionale n. 40 del 2012 “Norme in materia di unioni montane” che riconosce la specificità di questi territori e dei relativi Comuni; i territori montani della regione Veneto infatti si distinguono dagli altri per il fatto di essere contigui a regioni e province a statuto speciale o a stato estero mentre i comuni si distinguono dagli altri per l'ancora più accentuata scarsità demografica, la lontananza tra loco e gli specifici bisogni a cui bisogna dar risposta. Il legislatore regionale non riparte da zero ma mette a frutto la precedente disciplina delle Comunità Montane. Definisce l'ambito territoriale omogeneo per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali per i comuni montani al di sotto dei 3.000 abitanti (soglia minima prevista dalla legge n.18/2012) conformemente alla delimitazione territoriale delle Comunità montane.

In altre parole la legge in questione trasforma le C.M. in Unioni montane. Per chiarezza è giusto spiegare che le C.M., secondo quanto previsto dalla legge regionale 3 luglio 1992, n. 19, "Norme sull'istituzione e il funzionamento delle comunità montane", vennero istituite sulla base di zone omogenee cioè zone che costituiscono dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali, ove previsto dalla normativa vigente, dei comuni ricompresi nelle zone stesse. La legge poi disciplina gli organi e lo statuto delle unioni montane ma questo sarà argomento di trattazione nel prossimo paragrafo (2.2).

Di recente emanazione è la legge regionale n.2 del 2020 che va a modificare numerosi articoli della precedente legge n.18/2012 “Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali” e la legge n.40/2012 in tema di Unioni montane. Questa legge risponde all'esigenza di riordino della disciplina e la copertura di eventuali lacune normative.

La disciplina viene così aggiornata con riguardo ai mutamenti del quadro normativo generale nel frattempo intervenuti, quali la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e la legge regionale 25 settembre 2017, n. 31 (“Istituzione del Consiglio delle autonomie locali”), Vengono apportate migliorie giustificate dall'esigenza di superare alcune difficoltà interpretative; Viene introdotta l'ipotesi di scioglimento dell'Unione montana nel caso di

mancato esercizio delle funzioni fondamentali. Infine il legislatore, seguendo la sentenza della corte costituzionale, riconosce la possibilità per gli Enti locali di svolgere autonomamente quelle funzioni per le quali l'esercizio associato di funzioni non permette di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'erogazione del servizio. Il contrario sarebbe, secondo la corte, in contrasto con gli articoli 5, 97 e 118 Costituzione. Per avere un'idea delle novità introdotte da questa legge rispetto alle disposizioni della legge 40/2012 si possono leggere i seguenti dati sulle Unioni Montane in Veneto, dati forniti dalla Regione. Prima dell'adozione della legge 2/2020 in Veneto nell'anno 2019 ci sono 19 Unioni montane e 2 Comunità Montane (Agno-Chiampo e Lessinia) comprendendo 155 comuni, che racchiudono una popolazione complessiva di 713.618 abitanti per una superficie totale di 6.317,08 kmq. Secondo i dati della stessa Regione Veneto le Unioni montane in Veneto nel 2021 sono in numero 17, comprendono nel loro insieme il numero di 121 comuni, nei quali vi risiedono, secondo il censimento del 2011, una popolazione di 514.493 abitanti e si estendono per una superficie totale di 5.334,12 kmq.

2. Le Unioni montane in Veneto

Nel testo unico degli enti locali viene previsto che l'unione di due o più comuni in territorio montano prende il nome di unione montana di comuni; Ogni comune può far parte di una sola unione e al comma 2 art. 32 TUEL viene prevista la possibilità che le unioni stipulino con altre unioni o altri comuni esterni all'unione delle convenzioni per l'esercizio delle loro funzioni. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare, promulga infatti lo Statuto e adotta, coerentemente con quanto previsto per gli altri Enti locali, regolamenti amministrativi. È lo statuto che definisce le competenze degli organi e ne disciplina i rapporti. L'approvazione dello statuto spetta ai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione. Gli organi dell'unione sono la giunta, il presidente e il consiglio e per la loro composizione bisogna fare riferimento a quanto disposto dal testo unico degli enti locali, art. 32 e dallo Statuto. L'articolo prevede che gli organi siano eletti senza nuovi oneri per la spesa pubblica, infatti è previsto siano formati da amministratori già in carica nei comuni partecipanti all'unione. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta è formata dai componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto 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. Per quanto riguarda le funzioni il Tuel al comma 1 art. 32 si limita a specificare che l'unione è finalizzata all'esercizio associato delle funzioni e servizi

e che, esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani. La disciplina attuale delle Unioni di comuni in territorio montano è racchiusa principalmente nella legge n.40/2012 e nella legge n.2/2020 che si impone apportando modifiche alla precedente. In particolare questa legge prevede che l'art 11 sostituisca l'articolo 1 della l.r. 40/2012 riguardante le finalità delle Unioni montane con riferimento alle necessità di manutenzione ambientale del territorio montano; Vediamo in questo caso che la legge regionale vuole in qualche modo ridimensionare la finalità di queste unioni che non si occupano più della valorizzazione, tutela e sviluppo della montagna (l.40/2012) ma della salvaguardia e alla valorizzazione degli ambiti territoriali, economici, sociali, culturali e ambientali della montagna. Ciò si percepisce anche dalle funzioni che vengono ora assegnate a queste istituzioni. Prima le UM svolgevano le stesse funzioni, assegnate con legge n.19/1992, alle CM, art. 5, comma 4 della l.r. 40; Con la presente legge invece le Unioni perdono le funzioni di programmazione dello sviluppo delle zone montane quali l'adozione di un piano pluriennale di sviluppo socio-economico e i programmi annuali operativi in esecuzione del piano; Residua solo la partecipazione dell'ente nell'ambito del documento unico di programmazione e in armonia con gli strumenti della programmazione provinciale e regionale, art. 16 l.r. 2/2020. Le funzioni che rimangono oggi riguardano prevalentemente la tutela degli ambienti montani; Secondo quanto disposto dall'art. 14 modificativo dell'art 5 le Unioni esercitano i seguenti interventi:

- a) manutenzione delle aree prative;
- b) sfalcio dei prati incolti, prioritariamente di quelli prossimi alle aree urbane e turistiche;
- c) controllo della vegetazione infestante nei pascoli e nelle superfici abbandonate;
- d) manutenzione delle sistemazioni idraulico-agrarie dei terreni;
- e) recupero e manutenzione delle infrastrutture interaziendali, delle malghe, della sentieristica e della viabilità agro-silvo-pastorale, ivi compresa la sistemazione delle scarpate e ogni altro intervento atto ad assicurarne la transitabilità;
- f) cure colturali ai soprassuoli boschivi o comunque arborati, ivi compresa la pulizia del sottobosco e gli interventi fitosanitari nelle formazioni di interesse turistico ricreativo;
- g) manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua non demaniali mediante lavori di decespugliamento in alveo, sghiaimento e ricomposizione delle sponde;
- h) costruzione, sistemazione e manutenzione della viabilità rurale di uso pubblico;
- i) realizzazione di infrastrutture al servizio dei pascoli montani.

L'articolo 12 supera la precedente previsione dell'ambito territoriale adeguato prevedendo una più ampia autonomia di scelta per i comuni che intendono unirsi ad altri, infatti secondo quanto disposto dall'art. 12 le unioni montane si costituiscono tra i comuni confinanti dell'allegato A della legge in esame. Il legislatore regionale prevede per i comuni non inseriti nell'elenco predisposto ma confinanti con il territorio dell'unione la possibilità di fare richiesta di partecipare all'unione, sulla quale deciderà il consiglio dell'unione.

Fig. 1 - Unioni montane del Veneto



Fonte: Regione Veneto (2021)

Al fine di evitare soluzioni di contiguità territoriale e socio-economica la Giunta Regionale, sentito il consiglio delle autonomie montane e su proposta dei comuni interessati, determina l'ambito territoriale delle unioni montane. Viene infine prevista l'eventualità per cui le modificazioni territoriali comportino la necessità di scioglimento di unioni montane esistenti o la ridefinizione di rapporti organizzativi, patrimoniali e amministrativi tra gli enti interessati. In questo caso, art. 6 quinquies, l'unione può richiedere alla Giunta regionale lo scioglimento e la liquidazione dell'ente, ove ne ravvisi l'opportunità e le condizioni. A quel punto la Giunta regionale determina gli indirizzi e le modalità organizzative per l'esercizio, da parte della provincia territorialmente competente, delle funzioni attinenti all'area montana di cui all'articolo 5 già in capo all'unione montana. L'esame di questa legge si conclude con la disposizione di legge riguardante il Consiglio delle autonomie montane. Questo organo, già istituito nel 2012, si propone di vigilare sullo stato di attuazione degli interventi, della programmazione e della legislazione regionale in materia di aree montane. Svolge quindi un ruolo di controllo. Il consiglio è presieduto dal presidente della giunta regionale e davanti a lui siedono tra gli altri i presidenti delle province venete e i presidenti delle unioni montane. Funzione attiva di questo organo è la predisposizione a formulare pareri e proposte alle unioni montane, agli enti locali e alla Regione in ordine allo stato di attuazione della programmazione nelle aree montane e su ogni altra questione attinente allo sviluppo delle aree montane. In un primo momento è possibile vedere come la funzione di programmazione dello sviluppo venga riconosciuta solo parzialmente a questo ente. Questa funzione, così importante anche per la competitività regionale, precedentemente svolta dalle unioni dove viene spostata?

3. I GAL e le IPA nelle aree montane

Le Intese Programmatiche d'Area (IPA) rappresentano il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale (P. Messina, 2016). Le Intese Programmatiche d'Area (IPA) sono il nuovo strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio previsto dall'art. 25 della legge regionale n. 35/2001 - "Nuove norme sulla programmazione", legge che ha ridisegnato e rafforzato l'impianto programmatico previsto precedentemente dalla l.r. n. 40/1990 fondando l'attività di programmazione regionale su cinque strumenti base:

1. Programma Regionale di Sviluppo (PRS);

2. Piani di Settore;
3. Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
4. Piani di Attuazione e Spesa (PAS);
5. Bilanci pluriennali e annuali.

Contestualmente alla formazione del primo PAS, la Giunta regionale aveva inteso avviare anche le IPA, dato che l'art. 25 della l.r. 35/2001 prevede che il PAS, con l'intesa delle Amministrazioni provinciali, delle Comunità montane e dei Comuni, possa essere sviluppato per aree subregionali. Il Pas è un documento che vuole unire al proprio interno la logica della programmazione con quella del bilancio (nota 3). L'IPA diviene quindi la modalità di attuazione del PAS a livello sub regionale, come una modalità di raccordo con le realtà locali economiche e sociali. L'istituto dell'IPA può essere considerato l'evoluzione del Patto Territoriale. Punto centrale e caratterizzante di questo istituto è rappresentato dal fatto che l'IPA è rivolta agli Enti pubblici locali (Province, Comuni, Comunità montane) e alle parti economiche e sociali per dare loro la possibilità di partecipare alla programmazione regionale, attraverso la definizione di accordi e la formulazione di proposte finalizzate allo sviluppo economico-sociale di aree territoriali sub-regionali. È proprio per la capacità di coinvolgere una più grande diversità di soggetti che le IPA non devono essere assimilate ad istituzioni esistenti. A questo punto giova ricordare che esse sono un modo dell'articolazione su base territorialmente decentrata del PAS e che questo a sua volta è lo strumento della specificazione e attuazione delle politiche regionali del PRS. Nelle zone montane, secondo quanto previsto al comma 6 art. 22 l. 2/2022 che va a modificare l'art. 25 in materia di "Nuove norme sulla programmazione", legge regionale 29 novembre 2001, l'unione montana può rappresentare, presso il Tavolo di concertazione, i comuni ad essa partecipanti secondo quanto stabilito nel Protocollo d'intesa di cui al comma 2. Coerentemente con la volontà di non appesantire il sistema della programmazione decentrata e non duplicare istituti con lo stesso fine, ma anche considerando che le U.M. rispettano pienamente i requisiti territoriali previsti per la costituzione delle IPA, viene prevista dal legislatore regionale la possibilità che le U.M. siedano al Tavolo di concertazione, strumento con cui si realizza l'attività dell' IPA di promuovere, attraverso il metodo della concertazione e nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, lo sviluppo locale sostenibile delle aree interessate (nota, comma 1 art 22 l.2/2020). Sempre la stessa legge del 2020 prevede che le IPA sono costituite mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa che:

- a) definisce l'ambito territoriale di riferimento;

- b) individua le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire attraverso la definizione di un Documento Programmatico d'Area, quale espressione della programmazione complessiva;
- c) istituisce il Tavolo di concertazione che opera nell'ambito dell'IPA quale espressione del partenariato istituzionale ed economico-sociale locale, e prevede la sua composizione e modalità di funzionamento.

Come poco prima anticipato la legge prevede anche requisiti territoriali per l'individuazione dell'ambito territoriale di riferimento; sono i seguenti:

- a) contiguità territoriale;
- b) omogeneità economico-sociale;
- c) omogeneità delle risorse, delle infrastrutture e dei servizi riferiti ad una determinata area geografica;
- d) dimensione corrispondente in via preferenziale ad uno o più ambiti di gestione ottimale delle funzioni e dei servizi individuati ai sensi della presente legge in relazione al territorio di riferimento.

Quest'ultimo punto ribadisce la possibilità ma anche la correttezza della decisione di far coincidere l'ambito territoriale dell'IPA con l'ambito di gestione ottimale delle funzioni e dei servizi in cui possono identificarsi le U.M.

Altri strumenti di progettazione condivisa e governance per lo sviluppo locale sono stati introdotti attraverso un rinnovamento istituzionale partito proprio dai fondi messi a disposizione dalle politiche europee per lo sviluppo delle zone rurali. In questo senso si può affermare come sia avvenuta una europeizzazione del sistema locale. Particolarmente interessante è l'esperienza dell'approccio LEADER. Questo approccio riconosce il rilievo che dovrebbero avere i soggetti attivi in un determinato territorio quando si tratta di intervenire a favore di questo con politiche di sviluppo rurale. Si ritiene che questi soggetti privati rappresentanti del settore economico e sociale, unitamente ai soggetti pubblici territoriali siano i soggetti più indicati per l'individuazione e l'attuazione degli interventi locali di sviluppo economico-sociale. Lo strumento indicato dal legislatore per realizzare la collaborazione di questi soggetti è il GAL, Gruppo di Azione Locale; un partenariato territoriale. Nella prima attuazione di questa iniziativa, avvenuta nel periodo 1990-1993, sono state coinvolte in tutta Europa 217 zone di regioni rurali svantaggiate appositamente selezionate. In Veneto in quel periodo è stato costituito un unico GAL. Nel periodo 1994-1999 le nuove risorse a disposizione per lo sviluppo rurale (FEASR, FSE) hanno portato alla costituzione di 10 GAL sparsi per il Veneto attivi in 282 Comuni. In quel periodo di

programmazione i GAL hanno realizzato più di 2.000 progetti, investendo un ammontare complessivo di 158 miliardi di vecchie lire. Forte dei buoni risultati ottenuti precedentemente la terza edizione LEADER (2000-2006) ha previsto il coinvolgimento di tutte le aree rurali delle regioni europee, non più solo quelle in difficoltà. Il Veneto ha approvato 8 GAL che hanno movimentato 42,2 milioni di euro. Dal 2007 l'approccio LEADER è entrato a far parte degli strumenti previsti dal PSR (programma di sviluppo rurale) (P.Messina,2016). La regione Veneto ha inoltre introdotto specifici requisiti di ammissibilità per la costituzione dei GAL

1. territori comuni dislocati nell'ambito delle aree D,C e B. Si fa qui riferimento alla classificazione dei territori rurali del Veneto in 4 tipologie tra cui C; aree rurali intermedie, D; aree rurali con problemi di sviluppo e B; aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata.
2. comuni geograficamente contigui
3. area prevalentemente o significativamente rurale
4. popolazione residente tra 5.000 e 150.000 abitanti
5. rappresentare un'area complessivamente omogenea

Infine con LEADER 2014-2020 il campo di applicazione dell'approccio LEADER è stato ulteriormente esteso, con la denominazione "Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)". L'approccio CLLD può essere attuato nel quadro del FEASR (in quanto LEADER), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). I GAL hanno oggi la facoltà di elaborare ed attuare strategie integrate attingendo a più fondi. Le modalità di applicazione del CLLD per quanto riguarda il fondo FEASR vengono specificate nel PSR (programma di sviluppo rurale) Veneto 2014-2020. L'area potenzialmente interessata (D, C e B) riguarda 328 Comuni (56% dei Comuni del Veneto) e rappresenta il 63% (11.600 kmq) del territorio regionale ed il 31% (1.500.000 ab.) della popolazione del Veneto. Assistiamo ad una riduzione dei comuni potenzialmente interessati rispetto al precedente periodo di programmazione; Tale decisione del legislatore è dovuta ad una minore fiducia riguardo l'efficacia dell'azione dei GAL, preferendo dirottare le risorse del PSR verso misure di sostegno dirette verso il sistema produttivo agricolo.

Le caratteristiche più importanti di questo approccio sono:¹¹

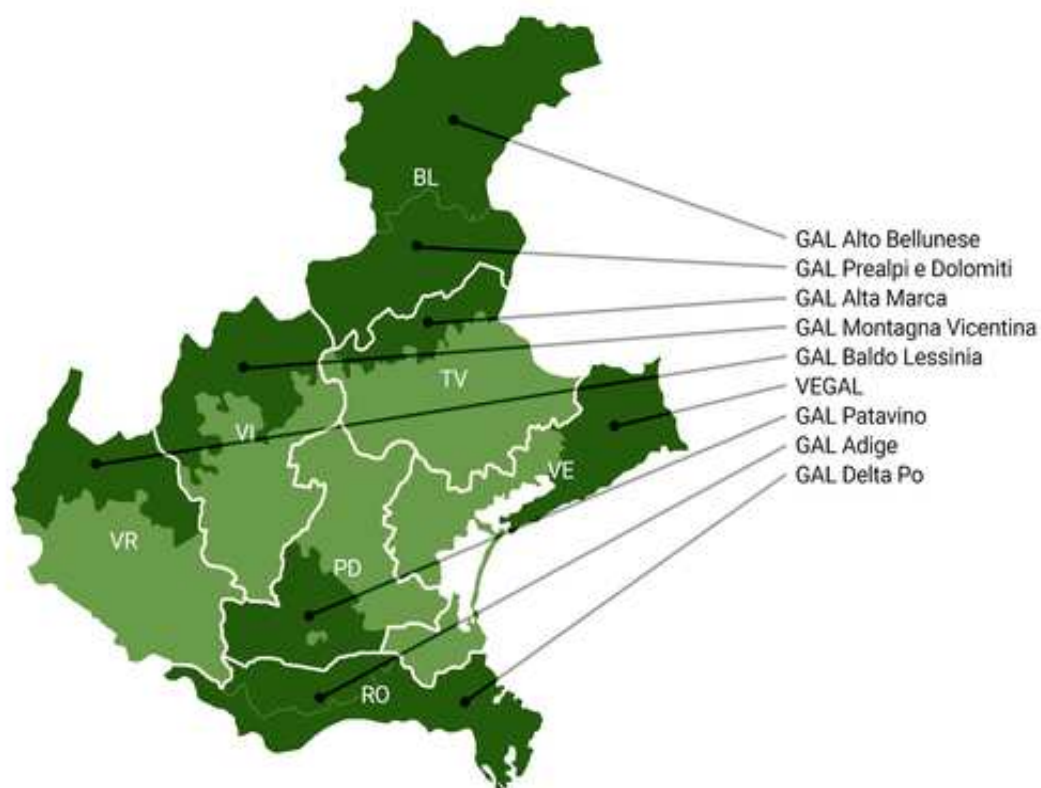
1. Approccio ascendente (bottom-up)

¹¹ Commissione Eu. L'approccio Leader/CLLD. European Network for rural development. 20.02.2022. https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_it

2. approccio territoriale
3. partenariato locale
4. strategia di sviluppo integrata e multisetoriale
5. collegamento in rete
6. innovazione

Lo Sviluppo locale Leader è chiamato a partecipare e contribuire al sistema regionale di governance dello sviluppo locale, interpretando gli orientamenti strategici e le linee programmatiche dello sviluppo rurale nell'ambito degli indirizzi territoriali generali definiti dalla Regione. Infine la stessa Regione Veneto quando definisce l'ambito territoriale adeguato entro cui si realizza l'attività del GAL si rende conto delle possibili discordanze tra soggetti titolari della funzione di programmazione e prevede che l'ambito territoriale del GAL sia corrispondente o tendenzialmente coerente con le delimitazioni territoriali degli altri soggetti programmatori istituiti nel medesimo territorio (IPA, Unioni, Unioni montane).

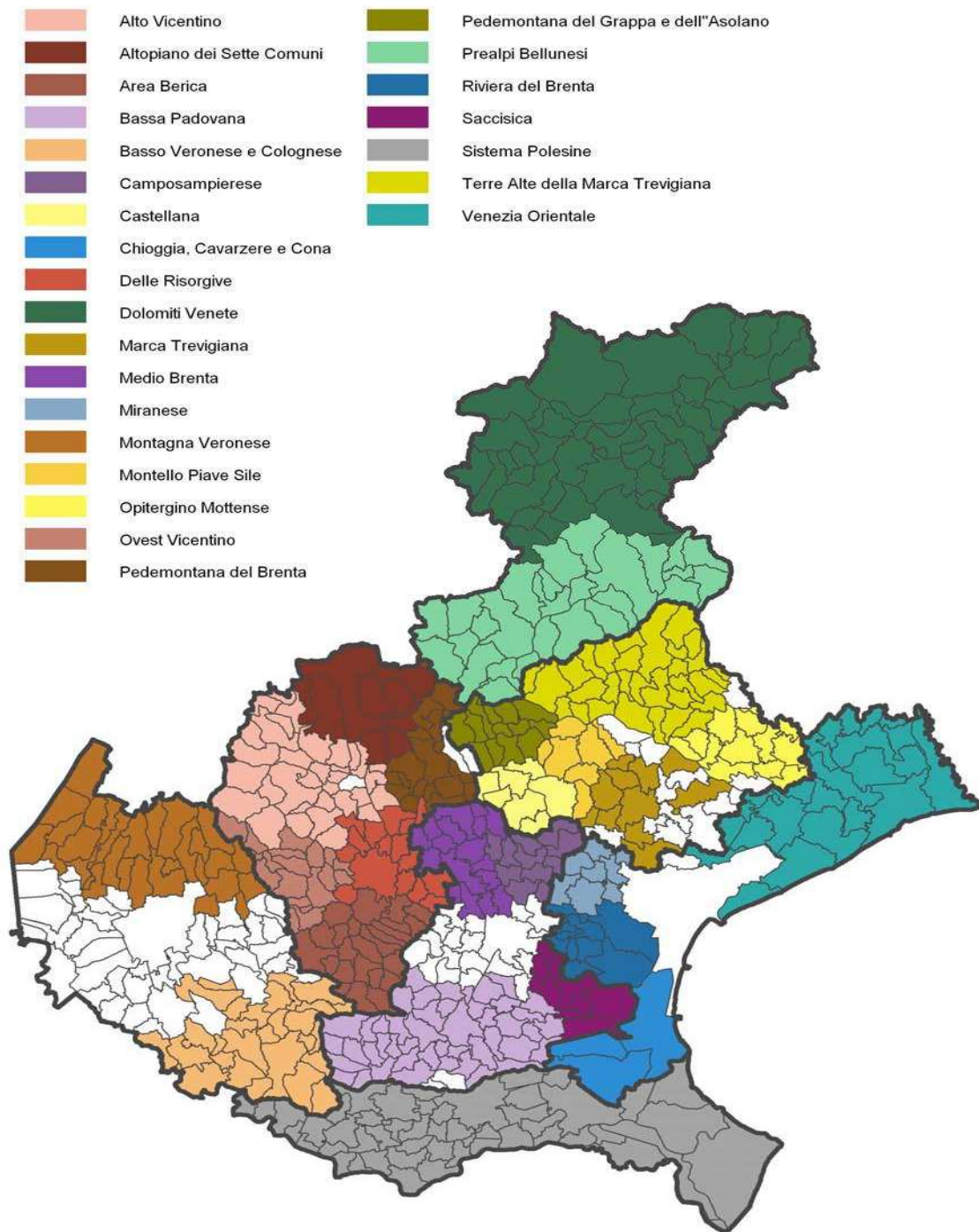
Fig.2 - I GAL del Veneto 2024-2020



Fonte: Reterurale Nazionale 2014-2020.

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21507>

Fig.3 – Le IPA del Veneto



Fonte: Regione Veneto

3. Criticità rilevate per il governo del territorio montano

Alcune criticità sono tuttavia emerse. Il primo punto da sottolineare è che non sempre in Veneto gli attori istituzionali locali hanno fatto coincidere gli ambiti territoriali di Unioni Montane, IPA e Gal. Dove ciò è stato realizzato si sono verificate forme di cooperazione intercomunale più strette e funzionali che hanno raggiunto risultati migliori. La gestione associata dei servizi si è realizzata in un territorio dove anche la programmazione dello sviluppo avviene in maniera condivisa e partecipativa con gli altri attori territoriali, i quali, riconoscendo i bisogni comuni ai territori, riescono ad assumere una prospettiva comune a più lungo raggio. In quelle zone invece dove gli ambiti delle diverse forme di cooperazione sono rimasti distaccati ed autonomi l'integrazione è stata minore e minori sono stati i benefici prodotti per il territorio. Il processo di riordino territoriale dei livelli amministrativi avviato con la legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 e la DGR 6 agosto 2013, n. 1417, ha sì prodotto effetti positivi per la sostenibilità degli Enti locali interessati ma la complessità delle reti di interazione che si è venuta a creare a livello locale nel territorio regionale (GAL, Intese Programmatiche d'Area, Comunità e Unioni di Comuni) ha, in alcuni casi, posto gli stessi problemi per la quale è stata incoraggiata e creata. Altri fattori che hanno giocato un ruolo contrario al buon funzionamento di questi Enti sono stati il vincoli di stabilità interno ad ogni Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti che hanno limitato e ritardato gli interventi; Ancora la tradizione di regolazione dello sviluppo locale non interventista della subcultura bianca ha ostacolato la presa di posizione da parte di alcuni comuni che non erano pronti a superare quello specifico stile amministrativo tanto radicato nella subcultura politica locale. Inoltre un punto dolente nell'ambito delle linee di intervento dei GAL è che queste non hanno saputo assumere il carattere di innovazione previsto nella legge. I GAL hanno invece concentrato i propri interventi sul tema della valorizzazione del patrimonio naturale, storico e culturale dei territori mentre è stata data meno attenzione a temi quali l'aumento della competitività locale e sviluppo delle capacità imprenditoriali, la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile. Altro limite è indicato dallo scarso utilizzo dell'insieme degli strumenti previsti dal mondo LEADER con le relative caratteristiche di programmazione ed operativi. Infine ciò che è stato rilevato è un basso grado di integrazione degli interventi realizzati con l'approccio LEADER rispetto alle altre politiche attuate a livello locale. Emerge quindi la necessità di migliorare la capacità di azione integrata sul territorio.

CAPITOLO TRE

DUE UNIONI MONTANE A CONFRONTO: BELLUNESE E ALTO VICENTINO

1. Unioni Montane del Bellunese. Tanti piccoli comuni con poche risorse. Un'unione che funziona.

L'area della Val Belluna, che occupa la parte meridionale della provincia di Belluno, è un'area amministrativa composta da 26 Comuni, tutti aderenti alle Unioni montane.

Il numero di residenti in questo territorio è un fattore che può avere un peso quando si analizza il funzionamento di un territorio inteso come erogazione e qualità dei servizi. Interessante è notare la netta controtendenza della Val Belluna rispetto all'andamento demografico del dato provinciale. Nei Comuni della Val Belluna, dove le forme di associazionismo comprendono tutto il territorio, si è registrato negli ultimi anni un aumento compreso tra il 6,6% e l'11% della popolazione. In netto contrasto il dato complessivo della provincia ed in particolare il dato dei comuni all'estremità Est di Belluno che hanno contato una riduzione persistente dei residenti. Infine per cogliere al meglio il quadro della situazione è utile ricordare che questo territorio della Val Belluna è stato classificato come "area rurale con problemi complessivi di sviluppo", situata infatti in una posizione di sostanziale marginalità rispetto ai principali poli infrastrutturali e logistici del Veneto. Il 53% della popolazione è impiegata nel settore terziario dei servizi mentre il 45% trova occupazione nel settore secondario, prevalentemente distribuito nella zona meridionale della provincia.

Il territorio delle Prealpi Bellunesi vede attivi diversi assetti associativi a geometria variabile sia per l'esercizio in forma associata di servizi, sia per la programmazione dello sviluppo.

Sono presenti nel territorio:

1. 4 unioni montane di comuni che svolgono in forma associata i servizi.

Le unioni sono così denominate: Alpago, Belluno-Ponte nelle Alpi, Feltrina e Valbelluna.

2. Un' Intesa Programmatica d'area "Prealpi Bellunesi" col compito di coinvolgere vari soggetti alla programmazione dello sviluppo territoriale

3. Un Gruppo di Azione Locale “Prealpi e Dolomiti” preposto per l’adozione del Programma di Sviluppo Locale a valere sul fondo FEASR.

In questo contesto, coerentemente col disegno di riordino istituzionale da tempo intrapreso a livello regionale, le Unioni Montane racchiudono al loro interno, in qualità di ambiti più vasti, i confini delle attività di programmazione (IPA e GAL) che tra loro coincidono.

In modo molto lungimirante i rappresentanti degli Enti Locali, seguendo quanto stabilito nella legge n.1102/1971 “Nuove norme per lo sviluppo della montagna” definirono le zone omogenee nel territorio montano per costituire le C.M. Fin dal quando è stata data la possibilità, attraverso l’istituzione delle C.M. questi territori hanno beneficiato dei finanziamenti nazionali e regionali. I finanziamenti principali furono

1. il Fondo per gli investimenti in montagna alimentato dal Fondo nazionale per la montagna
2. il contributo regionale per il funzionamento delle C.M.
3. i contributi regionali per la tutela e valorizzazione del territorio e dell’ambiente rurale.

Nel 2008 a seguito della crisi finanziaria che ha colpito il mondo occidentale è stato messo in discussione il ruolo di queste unioni. In Veneto con la legge regionale n.40/2012 “norme in materia di unioni montane” è stata prevista la trasformazione delle C.M. in Unioni Montane, lasciando inalterato l’ambito territoriale adeguato per l’esercizio in forma associata da parte delle Unioni. Gli organigrammi delle Unioni dei Comuni delle Prealpi Bellunesi presentano una struttura molto variabile, motivata dalla forte variazione del numero di comuni appartenenti alle Unioni e delle funzioni che vengono a queste affidate. Ovviamente più un’unione comprende al proprio interno un alto numero di comuni, più questa avrà risorse e potrà quindi svolgere più servizi. Queste unioni realizzano il disegno del legislatore nazionale e regionale. Grazie a queste forme di associazionismo intercomunale è stato rilevato un miglioramento della qualità dei servizi erogati alla popolazione e l’aver realizzato risparmi sulla spesa pubblica ha permesso alle unioni di offrire nuovi servizi. Le stesse relazioni tra sindaci dei comuni partecipanti sono cresciute e diventate via via più solide ed affidabili. L’unico aspetto negativo, seppur inevitabile, è la perdita di autonomia decisionale in capo ad ogni comune che prima di intervenire deve relazionarsi con gli altri.

2. Unioni Montane nella zona del Vicentino. Pochi comuni più grandi. Unione montana in difficoltà.

Tutt'altra situazione si riscontra nella provincia di Vicenza, più precisamente a Nord di essa e a ridosso del Monte Pasubio, primo monte delle Prealpi vicentine. L'unione montana di comuni qui presente, denominata U. montana di Comuni Pasubio Alto Vicentino (ex Comunità Leogra Timonchio) comprende al suo interno sette Comuni parzialmente montani che si estendono su un'area di 23.000 kmq dove vi risiede una popolazione di quasi 70.000 abitanti. I comuni partecipanti sono: Schio, Monte di Malo, Piovene Rocchette, Santorso, Valli del Pasubio, Torrebelficino e Posina. Nel 2021 è uscito dall'unione il comune di San Vito di Leguzzano, senza prevedere l'ingresso in altre unioni. L'unione si realizza in un'area fortemente industrializzata dove il settore secondario impiega la maggioranza assoluta dei lavoratori residenti mentre nelle zone montane, che circondano i centri urbani, vi risiedono pochi abitanti che si riuniscono in piccole zone abitate. In queste zone si trovano prevalentemente piccole imprese ricettive spesso a conduzione familiare che offrono servizi di ristorazione e alloggio, attività di produzione di prodotti agricoli ma ancora sono presenti impianti sportivi e rileva infine è la presenza di grandi imprese di stoccaggio di acqua potabile ad uso domestico. In contrapposizione con l'importanza e le dimensioni del contesto montano l'unione di comuni qui costituita non assume, per volontà politica dei comuni partecipanti, il ruolo di gestore di servizi che potrebbe avere. Innanzitutto quello che manca è la volontà di riconoscere le esigenze comuni a questi territori divisi solo da confini amministrativi. E' evidente come il fenomeno del campanilismo sia ancora molto presente. Fenomeno che ha spinto il comune di San Vito, poco più di 3.000 abitanti, ad uscire dall'unione in quanto non si sentiva i propri interessi sufficientemente rappresentati nel contesto dell'Unione. Ciò che ne consegue è la scarsità di funzioni affidate all'unione da svolgere in modo associato. I funzionari che lavorano nella sede dell'unione sono due, rispettivamente il responsabile finanziario ed il responsabile dei servizi; anche questo elemento, se non altro, indicativo della scarsa importanza riconosciuta all'unione da parte dei comuni. Le funzioni che questo Ente svolge sono il rilascio dei permessi per la raccolta funghi sul territorio dell'unione, la consegna del premio (riconoscimento in denaro) ai residenti delle zone montane che provvedono alla manutenzione e allo sfalcio dei prati; coordinano la presenza sul territorio del personale della protezione civile; ed infine organizzano eventi di promozione della montagna, il più importante ha sede nella città di Schio denominato "Montagna in città". Tuttavia ci sono novità. L'approvazione della legge n.2 del 24 Gennaio 2020 ha dato nuova linfa vitale a questo ente da cui è poi scaturita una

proposta di un nuovo statuto per l'Unione montana Pasubio Alto Vicentino. La proposta di nuovo statuto dell'Ente, la cui approvazione avverrà verosimilmente ad inizio 2022, opera un cambio di prospettiva. Innanzitutto si assiste ad una maggiore volontà dei comuni di svolgere in forma associata i servizi e quindi di conferire maggiori risorse affinché ciò sia possibile. Come si legge all'art 3 dello statuto "Finalità: l'unione promuove e definisce gli obiettivi per la progressiva integrazione fra i Comuni che la costituiscono; costituisce pertanto l'ente di riferimento responsabile dell'esercizio associato di funzioni e servizi". Si percepisce la consapevolezza delle amministrazioni locali del ruolo che può svolgere questo Ente. Inoltre, sempre sulla spinta della nuova legge 2/2020, si propone di svolgere funzioni di coordinamento della programmazione in materia di sviluppo socio-economico del territorio dell'Unione. Sembra che con questa disposizione si voglia far coincidere l'ambito territoriale dell'unione con l'ambito di altre forme di programmazione decentrata (IPA e GAL).

Per vedere se l'Unione realizzerà quanto disposto nello statuto si deve aspettare l'evolversi degli eventi.

3. Per una valutazione dell'ente intermedio

In conclusione si può affermare che, anche grazie alla volontà politica persistente in questo territorio, nel contesto delle Prealpi Bellunesi le forme di associazione intercomunale hanno saputo agire in maniera inclusiva e partecipativa, offrendo servizi migliori e persino di nuovi, resi possibili dai risparmi prodotti dalla gestione associata dei servizi. Ci sono alcune perplessità relative alla congruenza fra ambiti di gestione dei servizi e ambiti di programmazione dello sviluppo. Secondo alcuni attori del territorio (Messina, 2016) questa congruenza andrebbe sostenuta affinché i due ambiti vengano a coincidere e realizzare così una cooperazione più stretta; secondo altri l'ambito territoriale di questa zona andrebbe rivisto al fine di assicurare una maggiore coesione interna agli ambiti di gestione e programmazione. In ogni caso entrambe le parti ritengono fondamentale la complementarietà tra le varie forme di cooperazione. La situazione dell'Unione montana Pasubio Alto Vicentino appare diversa. In questa zona è presente solamente l'unione montana che fino ad ora ha svolto un ruolo secondario, a cui sono state delegate poche funzioni e la funzione di programmazione dello sviluppo veniva svolta dai singoli comuni che tuttalpiù entravano in relazione tra di loro attraverso canali informali e non partecipavano alla distribuzione dei finanziamenti europei e regionali. Con l'approvazione del nuovo statuto dell'Unione montana di comuni, che si chiamerà Pasubio Piccole Dolomiti, i comuni interessati si propongono di superare le vecchie divisioni prospettando per la nuova unione più funzioni da svolgere e

anche il compito di programmazione dello sviluppo. C'è la volontà di far coincidere l'ambito territoriale della gestione associata di servizi con l'ambito entro cui si realizza la cooperazione allo sviluppo. Ciò che si può affermare è che il primo punto per realizzare un'unione che sappia portare utilità al territorio deve essere la volontà politica delle amministrazioni locali di agire insieme agli altri attori del territorio.

CONCLUSIONI

È stata una riforma istituzionale adeguata al contesto italiano?

Abbiamo aperto questa tesi chiedendoci cosa si può fare per aiutare i territori montani a raggiungere uno sviluppo armonico e sostenibile e con effetti positivi tanto per i territori stessi quanto per il contesto regionale e nazionale.

Abbiamo visto gli strumenti messi in campo dal legislatore nazionale, anche sull'impulso dei fondi europei, che hanno dato il via al così detto processo di europeizzazione del livello amministrativo locale. Dall'analisi appena conclusi si può affermare con una buona dose di certezza che gli strumenti sono adeguati a rispondere alle sfide che l'evoluzione della società pone davanti ai territori montani. Come abbiamo potuto vedere nel caso delle Prealpi Bellunesi le Unioni hanno saputo offrire migliori e maggiori servizi ai residenti e alle imprese e bloccato lo spopolamento di queste zone. GAL e IPA hanno creato reti di comunicazione che hanno permesso di riconoscere le comuni esigenze del territorio e reti di cooperazione tra gli attori locali dando loro la capacità di intervenire con progetti adeguati, anche multi settoriali, per quel territorio; infine hanno dato un contributo significativo nella formazione di una nuova cultura politica dello sviluppo locale. Ciò che doveva fin da subito essere compreso è l'importanza della coincidenza degli ambiti territoriali delle varie forme associative tra comuni (Unioni, IPA e Gal) che permettono di avere una visione completa del territorio da governare. Coerentemente con la volontà del legislatore nazionale e regionale di dotare i territori con gli strumenti adeguati al governo del territorio non è mancata l'attenzione degli stessi a far sì che non si creasse una ridondanza di Enti sullo stesso territorio e con le stesse competenze. Qualora dovesse intervenire in futuro una razionalizzazione del livello degli enti associativi si dovrebbe tenere in considerazione la capacità peculiare del GAL, forma restando l'uguale capacità inclusiva rispetto a Unioni e Intese Programmatiche d'Area, di poter attingere a più fondi messi a disposizione dall'Ue, dallo Stato e dalle Regioni. L'ultima considerazione torna sempre a sottolineare l'importanza della volontà politica determinante per poter realizzare la collaborazione territoriale tra più soggetti. A riprova di quanto detto si rifletta sul fatto che due soggetti che vogliono collaborare troveranno qualsiasi mezzo per farlo, mentre per due soggetti che non vogliono collaborare nessun mezzo sarà sufficiente. Per superare le difficoltà culturali e gestionali che oggi gli Enti del livello locale si trovano ad affrontare è importante istruire e formare per

mezzo delle Università i futuri dirigenti locali e insegnare loro l'importanza della cooperazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bolgherini S., Messina P. (2014), (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*. Padova: Padova University Press
- Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Messina P. et al. (2016) *Politiche ed istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.
- Salvato M. (2016) Capitolo terzo in P. Messina et al. (2016) *Politiche ed istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. Da 45 a 57
- Bassetto M. (2016) Capitolo quarto in P. Messina et al. (2016) *Politiche ed istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. Da 65 a 81
- Bassetto M. e Domorenok Ekaterina (2016) Capitolo quinto in P. Messina et al. (2016) *Politiche ed istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. Da 85 a 116
- Bassetto M. (2016) Capitolo settimo in P. Messina et al. (2016) *Politiche ed istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. Da 153 a 172.

Sitografia

- IFEL. Fondazione ANCI. ultima consultazione 24.02.2022.
<https://www.fondazioneifel.it/lafondazione-ifel/lafondazione-ifel-2>
- Danuta Hubner. Libro verde sulla coesione territoriale, la strada da percorrere. Commissione eu. 24.02.2022.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_it.pdf
- ISTAT. Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni .24/2/22.
https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_CENSIPOP_2020.pdf,
- ISTAT. Censimento permanente regione Veneto. 24.02.2022.
https://www.istat.it/it/files//2021/02/Censimento-permanente_Veneto.pdf
- Tuttitalia.it. Indici demografici e struttura di Laghi. 24.02.2022.
<https://www.tuttitalia.it/veneto/66-laghi/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>
- Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Collesi. Belluno. Proposta di Piano Programmatico regionale 2010-2015. 20.02.2022. https://www.montagna-europa.it/wp-content/uploads/2012/11/2009_Il-Veneto-e-le-sue-Montagne.pdf
- Commissione Eu. Long-term vision for rural areas: Commission publishes public opinion survey on rural areas. 20.02.2022. https://ec.europa.eu/info/news/long-term-vision-rural-areas-commission-publishes-public-opinion-survey-rural-areas-2021-jun-28_en

Associazione Alessandro Bartola. Agriregioneuropa. L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione. 20.02.2022.

<https://agriregioneuropa.univpm.it/it/content/article/31/9/lapproccio-integrato-nelle-politiche-di-sviluppo-rurale-strumenti-e-modalita-di>

Commissione eu. TerritorialCohesion: Rural, urban linkages.

https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/

Bur Regione Veneto. legge n.18/2012. Relazione al consiglio regionale, Costantino Toniolo.

Commissione Eu. L'approccio Leader/CLLD. European Network for rural development.

20.02.2022. https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_it