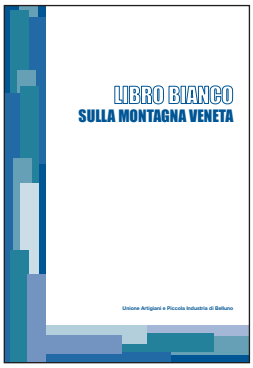
Il caso Veneto [1]



Il Veneto è la Regione in Italia che più si è dedicata al "perimetro" delle sue zone montane con risultati comunque non soddisfacenti [2]. Ma il Veneto è anche la prima Regione in Italia ad aver elaborato, negli anni Ottanta, un suo originario approccio alla questione montagna: il "progetto montagna". Tale progetto inizialmente era stato concepito come provvedimento rivolto all'agricoltura di montagna e alla cura del bosco. Solo in corso d'opera, nel momento di assumere la veste di disegno di legge, grazie al contributo di diversi settori dell'opinione pubblica - per molti versi d'impronta critica - venne arricchito di contenuti stimolanti.

Su queste basi nel 1983, in Veneto, è nato il primo organico provvedimento intersettoriale per lo sviluppo della montagna: la L.R. 6 giugno 1983, n. 29 "Interventi a favore dei territori montani e approvazione del progetto montagna". Il suo apporto più innovativo è rappresentato dal "documento delle direttive", che contiene una proposta di scenari e metodologie per molti aspetti tuttora validi. Prendeva così forma un "pensiero veneto" utile sia negli anni successivi fino all'approvazione della legge quadro nazionale del 1994, sia in sede comunitaria: risale infatti al 15 dicembre 1983 la risoluzione Colleselli al Parlamento europeo su un'azione comunitaria specifica per il rilancio dell'attività agricola e silvopastorale attraverso il recupero del territorio soggetto a dissesto idrogeologico nell'area montana e dolomitica della regione Veneto [3].

Una ragionata rassegna della legislazione veneta in tema di politiche per la montagna mette però in luce un impegno intermittente nel tempo e l'incompiutezza dei disegni tracciati, in quanto non sempre seguiti da coerenti attuazioni.

La pietra miliare, come si accennava, è la L.R. 29/1983. A parte il piano degli "interventi straordinari" (160 miliardi di vecchie lire in circa un triennio), il provvedimento constava di nove articoli e di un documento, detto appunto delle "direttive", strutturato a sua volta in sei capitoli aventi lo scopo di chiarire le procedure e i meccanismi a cui ispirare l'attività della Regione e degli Enti locali, nelle zone montane, per ridurre i divari e per favorire la residenzialità, la qualità della vita, le economie locali. Volendo riassumerne la filosofia, cinque sono gli assi su cui il progetto intendeva fare leva: potenziare le capacità di autogoverno delle popolazioni montane, ricercare uno sviluppo economico integrato, affrontare i problemi specifici delle aree montane, pervenire alla revisione della legislazione regionale, dotare la montagna di alcuni strumenti strategici capaci di mettere in moto una spinta propulsiva tale da superare stereotipi che, per i territori in quota, declinano i concetti di zone "depresse" o "marginali".

Al di là degli investimenti sul territorio, comunque tutt'altro che secondari, con la legge 29 il Veneto avviò una riflessione dalla quale non si può prescindere [4]. Il "progetto montagna" non si è esaurito in una "una tantum" con la quale la Regione assolveva i suoi impegni verso questa parte importante di se stessa. Ha indicato una serie di strade da percorrere, ha gettato le basi di una strategia a vasto respiro, ha imboccato un percorso originale meritevole di considerazione. Molte idee, peraltro, sono rimaste sulla carta. Dei cosiddetti "strumenti strategici" per lo sviluppo della montagna (capitolo 6 del "documento delle direttive") solo la Conferenza permanente per la montagna è sopravvissuta, anche se con ben poca incisività d'azione. Pure in ombra sono rimasti gli

---

[1] Questo paragrafo è a cura di MAURIZIO BUSATTA con cui è stato condiviso l'intero testo del presente capitolo.

[2] Si veda la tavola sinottica a fine paragrafo. La "dialettica" fra montagna legale e montagna reale non viene risolta applicando il metodo della "geometria variabile".

[3] A tale Risoluzione, tenacemente voluta dall'europarlamentare bellunese (1918-1988), seguì il Regolamento CE 1986/1401. Per una rassegna dell'interesse del Parlamento europeo nei confronti del futuro delle zone montane, cfr. "Montagna protagonista a Strasburgo ma a Bruxelles la burocrazia nicchia", in "L'Amico del Popolo" 31 maggio 2009 n. 44, pag. 4.

[4] Nel gennaio 1985 le Comunità montane del Veneto avviarono un'iniziativa editoriale unica nel suo genere in Italia: la pubblicazione del periodico "Comunità montana", proseguita fino a tutto il 2007, la cui collezione ne dà conto.

obiettivi più forti della revisione legislativa: “migliorare la normativa e renderla quindi rispondente anche alle esigenze della montagna”; “i parametri assunti per la ripartizione delle disponibilità finanziarie siano, di volta in volta, determinati in modo da essere sicuramente significativi della specificità delle situazioni delle diverse aree”. La teoria dei parametri differenziati non ha fatto breccia.

Sempre in Veneto un’altrettanto importante intuizione strategica si deve far risalire al Programma regionale di sviluppo 1988-1990 [5]: un’intuizione di grande significato per garantire lo sviluppo e nello stesso tempo la residenzialità delle zone montane venete. È quel PRS ad introdurre il principio delle *pari opportunità,* «che devono essere offerte - si legge nel capitolo 5.1.1 - a ciascun cittadino del Veneto». Il documento così prosegue: «Il principio delle “pari opportunità”, per cultura delle autonomie, ispira l’insieme delle azioni normative regionali nei confronti di persone e comunità». E più avanti: «Per ragioni di equità, e in considerazione dei benefici che la comunità regionale trae dal mantenimento di queste tipologie di insediamento (in quota, *ndr*), devono essere assicurate prestazioni di servizi e realizzati miglioramenti delle reti infrastrutturali che, per quanto relativamente più onerose in termini di investimenti e di manutenzione, vanno pur tuttavia considerate indispensabili. Devono pertanto essere oggetto di specifico trattamento normativo e amministrativo che tenga conto di opportuni parametri collegati alle particolari caratteristiche ambientali (bassa densità insediativa, disagi collegati all’orografia, fluttuazioni dell’utenza legate al movimento turistico e altri)».

In linea generale, ancor oggi è questo il nucleo portante delle (migliori) politiche regionali per la montagna. Il Veneto ha preceduto - e di molto - le altre Regioni, anche a statuto speciale. Nell’insieme, il Veneto con i suoi provvedimenti aveva dato impulso a una diversa, più responsabile, attenzione nei confronti delle zone montane in chiave nazionale e anche europea in una logica di sistema “montagna abitata”.

Sul primo versante, ancor prima della legge-quadro statale 31 gennaio 1994, n. 97 il Veneto aveva istituito un proprio Fondo regionale per la montagna (art. 17 L.R. 19/1992), nel tempo peraltro alimentato solo da risorse statali[6] a loro volta azzeratesi dopo il 2010, così da far diventare inoperativo lo strumento pensato per finanziare gli interventi speciali [7] a favore delle zone montane.

Dal punto di vista europeo, il periodo di programmazione comunitaria 1994-1999 può essere considerato quello in cui le zone montane del Veneto sono entrate a pieno titolo nella dinamica dei fondi strutturali. Sarebbe interessante tentare un bilancio *ex post* di tutta quest’attività, che pur era cominciata sotto il segno della perplessità circa la classificazione dei Comuni ammissibili all’obiettivo 5b con particolare riferimento all’area del Cadore, inopinatamente escluso da tale opportunità. Gli strumenti a disposizione portano a formulare valutazioni di ordine soprattutto finanziario sul grado di utilizzo delle risorse stanziate dall’Unione europea. Il monitoraggio dovrebbe guardare anche alla qualità dei risultati raggiunti. Senza voler stendere l’elenco delle buone pratiche realizzate, si possono segnalare alcune iniziative indubbiamente “virtuose”. Citiamo il Museo di Monte Rite (programma Leader II), la misura “filiera forestale” dell’obiettivo 5b che ottenne una “performance” del 109 per cento e ha portato alla certificazione della Direzione Foreste della Regione Veneto, un’ampia valorizzazione con lo stesso obiettivo 5b delle risorse turistiche (dai sistemi museali alle infrastrutture per lo sci alpino e da fondo, dai castelli alle città murate) per

---

[5] La L.R. 31 gennaio 1989, n. 6 (Programma regionale di sviluppo 1988-90) non a caso riafferma «la validità del ricorso a politiche di intervento rispondenti alle diversità territoriali, economiche e culturali dell’area montana, nella quale i residenti sopportano alti costi economici, sociali e umani legati al disagio ambientale».

[6] Potrebbe essere utile uno specifico approfondimento incentrato sull’analisi della legislazione veneta a favore dei territori montani e delle sue ricadute. Per una ripartizione della “distribuzione provinciale” della spesa regionale cfr. la serie annuale *Relazione di analisi della gestione* a cura della Direzione Bilancio della Regione Veneto.

[7] Una prima puntuale definizione delle azioni sottese al termine «interventi speciali per la montagna» (legge 142/1990) è riportata all’art. 1 della legge statale n. 97/1994. Anche l'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale ne richiama il significato e l’importanza allo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale.

un importo di 10,5 miliardi di vecchie lire nella sola provincia di Belluno, il progetto transnazionale Meteolpin attraverso l'Interreg II Italia-Austria[8].
Il successivo periodo di programmazione comunitaria 2000-2006 [9] meriterebbe di essere analogamente esaminato in termini sia di investimenti che di qualità degli stessi. Sul lato dello sviluppo rurale le zone montane hanno assorbito circa il 25% delle risorse comunitarie. Per l'obiettivo 2 non è ancora disponibile il Rapporto finale del programma a cura della Regione Veneto. I Rapporti intermedi evidenziano una forte capacità di spesa da parte del Veneto e, dal punto di vista montano, una focalizzazione su energie rinnovabili e turismo. Si può fare cenno ai Progetti integrati, che hanno rappresentato una modalità specifica dell'asse "Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale" imperniata su un insieme di iniziative in ambiti territoriali circoscritti caratterizzati da particolari potenzialità di sviluppo. Con i Progetti integrati, prevalentemente a regia diretta, la Regione ha voluto valorizzare l'offerta turistica «promuovendo - precisa il Rapporto annuale di esecuzione 2007 - la convergenza tra gli interventi pubblici e quelli privati» e mettendo in moto sulla montagna veneta (Dolomiti e Prealpi, Altopiano d'Asiago, Piccole Dolomiti, Monti Lessini e Monte Baldo) investimenti per complessivi 40,8 milioni di euro a cui se ne aggiungono ulteriori 5,6 milioni destinati al Parco nazionale Dolomiti bellunesi e alle aree limitrofe [10]. Invece, per Interreg III Italia Austria il Rapporto finale riepiloga la realizzazione di 123 progetti di cooperazione transfrontaliera per un totale di oltre 77 milioni, di cui 13 milioni rappresentano la spesa pubblica impegnata dal Veneto, quasi tutta in provincia di Belluno [11]. Elementi di sintesi sono disponibili anche per quanto concerne Leader Plus e i Gal [12].
L'attuale periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 ha visto modificarsi il quadro strategico: Piano di sviluppo rurale con collegato approccio Leader; obiettivo 2 spalmato sull'intero territorio regionale per promuovere competitività, occupazione, innovazione; obiettivo 3 per la cooperazione territoriale e transfrontaliera (Interreg IV e Spazio Alpino). Allo stato, non è semplice verificare se, come, quanto questi programmi parlino il linguaggio della montagna e delle sue specificità. Il capitolo "Concentrazione tematica, geografica e finanziaria" del già citato Programma operativo regionale - POR Veneto 2007-2013 (parte FESR) - avverte, quasi *en passant*: «Altri ambiti di sicuro interesse sono rappresentati dalla montagna».
Va ricordato che il regolamento comunitario CE 2006/1080, vale a dire la base giuridica di riferimento, raccomandava «particolare attenzione per le zone caratterizzate da svantaggi geografici e naturali» qual è il caso delle zone montane, ma, come testimonia la citazione sopra riportata, il Veneto non si è speso in tal senso, mentre il POR dedica un asse alla cooperazione interregionale e transnazionale attraverso l'Euroregione alpino-adriatica "Senza confini", che ci si attende possa interessare anche l'arco alpino veneto [13]. Sul versante della programmazione comunitaria lascia

---

[8] La montagna veneta, nel periodo di programmazione 1994-1999, fu interessata dai seguenti programmi comunitari: obiettivo 5a (Feoga), obiettivo 5b (153 Comuni montani, parzialmente montani o attigui), Leader II (7 i Gruppi d'azione locale aventi sede sui monti), Interreg II Italia-Austria, Azione pilota Spazio Alpino.
[9] Il nuovo obiettivo 2 del periodo 2000-2006 abbracciò 104 Comuni della montagna veneta per una popolazione complessiva di 247 mila abitanti. Proseguirono anche le iniziative Interreg e Spazio Alpino, mentre nell'ambito di Leader Plus in area montana si costituirono 4 Gruppi d'azione locale (Gal).
[10] Per una prima sintesi dell'obiettivo 2, vedere il fototesto *Una visione d'insieme*, Regione Veneto 2006, con grafici e dati economici.
[11] Fra le buone pratiche da segnalare: il museo diffuso del Grappa dal Brenta al Piave, il museo della Grande Guerra e il centro congressi di Cortina; gli Itinerari della Grande Guerra in provincia di Belluno; la Strada dei formaggi e dei sapori bellunesi; il marketing turistico transfrontaliero Belluno-Tirolo. Vedere *Il Veneto in Interreg 2000-2006*, Regione Veneto 2007.
[12] Per una valutazione dell'iniziativa Leader Plus, si vedano le schede di sintesi a cura di Veneto Agricoltura e la pubblicazione *Attraverso il Veneto*, Veneto Agricoltura s.d. Su "L'attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale" è intervenuta anche la Corte dei Conti europea con la Relazione speciale n. 5/2010, con annotazioni alquanto critiche, meritevoli di essere verificate alla luce delle concrete esperienze realizzate sui territori soprattutto in termini di valore aggiunto rispetto ai dati di partenza.
[13] Si tratta del cosiddetto Gect (Gruppo europeo di cooperazione territoriale) che promuove la cooperazione tra Veneto, Friuli Venezia Giulia, Carinzia (Austria), Slovenia, Contea litoraneo montana e Contea Istriana (Croazia). L'intesa per questa collaborazione interregionale, siglata a Villa Manin nel 2007, prevede attività congiunte e scambio di esperienze

infine perplessi la zonizzazione introdotta dal Piano di sviluppo rurale (PSR 2007-2013) che alle zone montane in senso stretto affianca altre aree [14] e che al di là degli stanziamenti effettuati o in previsione (nella sola provincia di Belluno, fino al 2011, sono circa 70 milioni) non sembra aver messo un'organica strategia d'intervento [15].
Oltre alle prospettive aperte dai programmi europei, negli anni Ottanta e Novanta - un po' meno nel primo decennio del nuovo secolo [16] - la Regione Veneto ha sperimentato con successo varie iniziative atte a valorizzare attività tipiche delle zone montane: provvedimenti per l'agricoltura di montagna; progetti legno, artigianato artistico, occhialeria, microidroelettrico, ecc.; fondi di rotazione gestiti attraverso Veneto Sviluppo.
Opportunamente i fondi di rotazione (aree di confine, turismo, impianti di risalita) hanno visto assegnare risorse esclusive o aggiuntive ai territori montani con ricadute che meriterebbero di essere ancor oggi sostenute. Molto positiva si è rivelata l'esperienza della L.R. 18/1994 per le aree di confine, attuata a livello locale e riguardante le imprese della provincia di Belluno. La legge 18 [17] ha introdotto il primo effettivo decentramento di funzioni amministrative da parte regionale.
Nella scia della prima generazione dei "patti territoriali", quelli autorizzati in sede ministeriale, anche il Veneto si è impegnato a promuovere Intese programmatiche d'area. Le Intese programmatiche d'area (IPA) sono strumenti di programmazione decentrata disciplinati dalla L.R. 35/2001 "Nuove norme sulla programmazione", frutto dell'esperienza maturata appunto con i patti territoriali. Le IPA rappresentano momenti di concertazione tra soggetti pubblici e parti economiche e sociali, con funzioni di analisi e proposta delle azioni di sviluppo prioritarie per l'area di riferimento. Per mezzo delle IPA, in sostanza, la Regione offre la possibilità agli enti pubblici locali e alle parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione attraverso accordi finalizzati allo sviluppo economico e sociale di aree territoriali sub-regionali. In territorio montano, al 31 dicembre 2010 risultano costituite 7 IPA. Le tipologie di intervento finora finanziate riguardano prevalentemente opere pubbliche e percorsi tematici [18].
Come dimostra la ricognizione fin qui svolta sul caso veneto nel suo complesso [19], al fine di assicurare la possibilità di vivere e operare in quota servono politiche mirate di carattere

---

nelle seguenti materie: attività produttive, infrastrutture, agricoltura e tutela del territorio, turismo e cultura, formazione, ricerca scientifica e innovazione, settore sociale e sanitario.

[14] La delimitazione delle "zone montane" da parte del PSR Veneto 2007-2013 è fatta sulla base della deliberazione del Consiglio regionale n. 72/2006, in forza della quale, vista la L.R. 51/1993, la classificazione di territorio montano è attribuita a superfici territoriali di altri 11 Comuni del Veneto oltre a quelli della montagna legale. Ecco dunque un esempio della montanità a "geometria variabile" citata ad inizio paragrafo: il Veneto annovera 119 Comuni "interamente montani", 39 Comuni "parzialmente montani"; 169 Comuni inseriti nelle "zone montane" del PSR; 171 Comuni facenti parte delle Comunità montane. Un'ulteriore ripartizione riguarda i 140 Comuni fino a 5 mila abitanti ricadenti nelle aree svantaggiate di montagna (L.R. 30/2007): a loro favore la Regione, nel periodo 2007-2010, ha stanziato complessivamente 32 milioni di euro, di cui 31,3 per spese in conto capitale e 675 mila per spese correnti.

[15] La Relazione di valutazione intermedia del PSR 2007-2013 del Veneto, aggiornata al 2010, così argomenta a pag. 42: «Le aree montane sono un target territoriale assolutamente prioritario in quanto caratterizzate da criticità progressivamente diffuse e crescenti. (…) una lettura trasversale dei risultati raggiunti sarà possibile solo quando gli effetti degli interventi avranno generato un'adeguata massa critica». Come dire: se son rose, fioriranno…

[16] Ne è prova eloquente la L.R. 9 marzo 2007 "Programma regionale di sviluppo" che inquadra le aree montane fra le «Aree a sostegno mirato» (cap. 4.3.2) limitandosi ad auspicare «il passaggio ad una visione che faccia perno sulle potenzialità esistenti, per far sì che la montagna si trasformi da problema a risorsa». Nel gennaio 2011 la Giunta regionale ha insediato il gruppo di esperti incaricati di predisporre il nuovo PRS del Veneto. Restando nell'ambito dei documenti di riferimento per la pianificazione regionale, più convincente rispetto al PRS 2007 appare l'approccio al tema montagna formulato nel documento preliminare al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) adottato con DGR 7 agosto 2007, n. 2587.

[17] Per un'analisi del suo impatto cfr. AA.VV., *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, 2007, pp. 463 ss.

[18] Cfr. *Le Intese programmatiche d'area e il cofinanziamento di interventi strutturali 2004-2010*, Regione Veneto 2011.

[19] Peraltro il Veneto diversamente da altre Regioni non ha un *corpus* normativo unitario relativamente alle sue zone montane. Per ragioni di spazio, ma anche per la struttura normativa farraginosa che la contraddistingue, si omette qualsiasi riferimento alla "legge regionale Bassanini": L.R. n. 11/2001, la quale poco rileva ai fini della tutela, della valorizzazione e dell'autogoverno dei territori montani veneti.

intersettoriale e di contenuto innovativo. In sintesi: equilibrata gestione e minuta manutenzione del territorio, valorizzazione delle risorse locali secondo le diverse attitudini e vocazioni. La tutela attiva del territorio e lo sviluppo sostenibile (ma sarebbe meglio dire *durevole*) tuttavia non fioriscono se derivano da decisioni calate dall'alto con un'impostazione centralistica antitetica alle tradizioni di autonomia, alle capacità di autogoverno, alla peculiarità di questi territori.
La specificità delle zone montane va inquadrata nell'ambito degli "svantaggi strutturali permanenti" a cui fa riferimento l'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) benché, purtroppo, solo nell'ambito delle previsioni relative alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome [20].
Date queste premesse, tutti i principali e più significativi strumenti di pianificazione/programmazione della Regione Veneto (PRS, PTRC, Piano Socio Sanitario, DOCUP) nonché le intese con lo Stato (fondi FAS e regionalismo differenziato ex art. 116 Cost.) dovrebbero essere orientati a considerare le zone montane per la loro valenza nel sistema regionale a prescindere dal loro "peso elettorale" [21]. Non è difficile indicare i lati essenziali del cantiere di azioni che andrebbero allestite: crescita integrata dell'economia, cooperazione fra le amministrazioni locali, servizi alle persone e al territorio (uno dei nodi più complessi), processi scolastici e formativi in grado di incidere sul tessuto sociale e comunitario, spinta all'innovazione. Sotto quest'ultimo profilo non si può non osservare che il Piano d'azione europeo per la società dell'informazione, nato nella scia di Agenda 2000, ha sfiorato, appena appena, le zone montane venete e le loro esigenze. È stata infatti privilegiata l'idea di diffondere innovazione nell'ambito della pubblica amministrazione locale con poche ricadute a favore dell'economia reale. Non caso prosegue la "sofferenza" nella diffusione della banda larga.
In conclusione, alle "sue" montagne il Veneto dovrebbe dedicare una strategia meno discontinua, più compatta e selettiva. Una visione capace di riconoscere i territori montani come obiettivo di preminente interesse regionale e conseguentemente in grado di sostenerli nel loro impegno per una competitività sostenibile. La sfida è fare in modo che i diversi settori economici - primario, secondario, turismo, servizi - convergano verso comuni obiettivi, ovvero quelli di un sistema montagna senza fratture al suo interno.

	VENETO
Percentuale di territorio montano	In Veneto è montano il 32% del territorio (dato ISTAT) e il 34% (dato Regione)
Definizione di aree montane	Il Veneto si distingue per un approccio al tema montanità secondo criteri variabili: Comuni facenti parte delle Comunità montane; Comuni rientranti nelle "zone montane" del Piano di sviluppo rurale 2007-2013; Comuni montani svantaggiati fino a 5 mila abitanti. Vanno inoltre considerati i Comuni montani "confinanti" e quelli "contigui" con i Comuni confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano destinatari degli interventi di cui al cosiddetto Accordo di Milano ("Fondo Brancher")
Numero di Comuni montani	Il Veneto non ha proceduto al riordino territoriale delle Comunità montane. Allo stato ne fanno parte 171 Comuni, di cui "interamente montani" 119.
Quota montagna	8,5%

[20] Il nuovo Statuto del Veneto impegna la Regione a rivolgere «un'attenzione particolare» alle zone che «presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» *(art. 15.3)*.
[21] Rileva «asimmetrie di interessi tra pianura e montagna» Ferruccio Bresolin nell'intervento al convegno della Regione "La montagna: una risorsa per il futuro del Veneto" svoltosi ad Asiago il 20 aprile 2012 (cfr. www.ptrc.it/openwork).

su PIL regione	
Organi regionali competenti	Giunta Regionale che si avvale del Servizio Forestale Regionale e della Direzione Economia montana
Normativa di riferimento	L.R. 3 luglio 1992 n. 19: 'Norme sull' istituzione e il funzionamento delle Comunità montane' e successive modifiche L.R., 18 dicembre 1993 n.51: 'Norme sulla classificazione dei territori montani'
Integrazione organica con altre attività e linee programmatiche regionali	Programma regionale di sviluppo - PRS (L.R. 5/2007) Piano territoriale regionale di coordinamento PTRC - adottato in salvaguardia (DGR 2587/2007) Documento di programmazione economica e finanziaria - DPEF annuo Programmazione comunitaria. Programmi d'azione Leader del PSR 2007-2013 Gal Alto Bellunese, Gal Prealpi Dolomiti, Gal Montagna vicentina, Gal Baldo Lessinia