

6. DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI DEL PIANO E BANCA PROGETTI

6.1 Gli obiettivi del piano

6.1.1 *Gli orientamenti della legislazione vigente*

La definizione degli obiettivi del PSCM deriva principalmente dagli atti di indirizzo posti dalla legislazione Nazionale e Regionale.

A tale riguardo pare in primo luogo opportuno citare la L. 8 giugno 1990, n. 142, che ridefinisce ruoli e competenze degli Enti locali. Alla Comunità Montana. La norma assegna la funzione di attuare gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali (Art. 28, comma 3) e individua nel PSCM (Art. 29, Comma 3) lo strumento di programmazione idoneo "... a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano ...".

Stabiliti il ruolo e lo strumento operativo a disposizione della Comunità montana, ulteriori indicazioni provengono dalla L. 31 gennaio 1994, n. 97 (Legge sulla Montagna). La norma sancisce il principio fondamentale (Art. 1, Comma 1) secondo cui **la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane rivestono carattere di preminente interesse nazionale.**

Il medesimo articolo (Art. 1, Comma 4) individua gli interventi speciali per la montagna, funzionali al suo sviluppo globale, costituiti da azioni dirette alla valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano. "... *Le azioni riguardano i profili:*

- a) *territoriale, mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali che tengano conto sia del loro valore naturalistico che delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti, con particolare riferimento allo sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale;*
- b) *economico, per lo sviluppo delle attività economiche presenti sui territori montani da considerare aree depresse;*
- c) *sociale, anche mediante la garanzia di adeguati servizi per la collettività;*
- d) *culturale e delle tradizioni locali ...".*

Oltre a questa prima individuazione degli obiettivi fondamentali, la legge sulla montagna, all'Art. 7, definisce il ruolo dei piani pluriennali di sviluppo socioeconomico (di cui all'art. 29, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142), che "... hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo

delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi; essi inoltre individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale ...”.

Nel quadro generale delineato dalla legislazione dello Stato si inserisce il corpo normativo emanato dalla Regione, nell'ambito del quale è senz'altro da citare la Legge regionale 3 luglio 1992 n. 19 (Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane). La legge regionale riprende, in primo luogo, le finalità indicate dalla normativa statale (Art. 1): “... la Regione del Veneto, in conformità con le vigenti disposizioni comunitarie e nazionali, promuove azioni volte alla salvaguardia e alla valorizzazione degli ambiti territoriali, economici, sociali e culturali della montagna...”.

Inoltre specifica nel dettaglio gli obiettivi perseguiti dalla Comunità montana (Art. 3):

“(...)

- a) *la realizzazione degli interventi speciali per la montagna le cui azioni organiche e coordinate, dirette allo sviluppo globale mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano, riguardano i profili territoriali, economici, sociali e culturali;*
- b) *la gestione ottimale dei servizi e degli interventi riferiti al territorio di competenza, da realizzarsi anche attraverso convenzioni tra Comunità montane e Comuni con carattere di reciprocità in ragione delle strutture di cui sono dotati;*
- c) *la promozione delle unioni di Comuni nonché della fusione di tutti o parte dei Comuni associati;*
- d) *la programmazione, nell'ambito della programmazione regionale e provinciale, delle infrastrutture e dei servizi civili idonei a consentire la base di un adeguato sviluppo economico;*
- e) *la gestione associata dei servizi comunali;*
- f) *il sostegno alle iniziative di natura economica e produttiva rivolte alla incentivazione e valorizzazione di tutte le risorse presenti sul territorio montano, nel quadro di una programmazione mirata degli obiettivi e degli interventi;*
- g) *la partecipazione delle popolazioni montane al generale processo di sviluppo socio-economico della montagna, favorendone, in particolare, le condizioni di residenza, di*



sviluppo demografico, di mantenimento delle tradizioni locali e la crescita culturale, professionale ed economica ...”.

Lo strumento individuato per la realizzazione degli obiettivi richiamati è costituito dal Piano pluriennale di sviluppo socioeconomico (Art. 13): “... *il Consiglio della Comunità montana programma gli interventi e le opere nel territorio di propria competenza e individua gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico mediante un piano pluriennale di sviluppo socio-economico di validità quinquennale, da elaborarsi ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, in armonia con gli strumenti della programmazione provinciale e regionale ...”.*

6.1.2 Le aree montane nella programmazione regionale

I principali documenti che definiscono la programmazione regionale rispetto alle aree montane sono rappresentati dal Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) e dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS).

Il nuovo PTRC è attualmente in fase di elaborazione, ma non mancano analisi approfondite riguardanti i diversi temi sensibili del territorio regionale. Tali analisi sono contenute nel Documento Programmatico Preliminare, recepito dalla Giunta Regionale con DGR 587/2004.

In area montana sono riscontrabili una serie di realtà tra loro estremamente differenziate: marginalità e sviluppo coesistono e spesso sono una la ragione dell'altra sia in termini territoriali sia di processi economici. Si sono create situazioni di marginalità, soprattutto per il contatto tra aree montane e zone industriali di pianura, ma anche tra zone montane svantaggiate e zone montane ad elevato sviluppo turistico. Il fenomeno più evidente che ne è conseguito è stato lo svuotamento demografico.

Una ricerca del Censis, finalizzata alla individuazione di tipologie insediative e socioeconomiche dei comuni montani, evidenzia un fattore sostanzialmente omogeneo in tutta la montagna alpina, rappresentato da una successione, partendo dalle quote altimetriche inferiori, delle seguenti tipologie:

- le aree ad economia integrata nelle zone pedemontane e/o di fondovalle;
- la montagna marginale, caratterizzata da comuni di piccola dimensione, esclusi dal circuito turistico (ad una altitudine media di 1.200 m);
- la montagna dei comuni in espansione ad elevata altitudine (1.600 m) ed intensa attività turistica;
- la montagna del benessere che comprende i comuni di alta quota (1.900 m), che hanno puntato sullo sviluppo turistico.

L'uniformità del modello fa attribuire una rilevante importanza al sistema orografico e di collegamento infrastrutturale, pur con rilevanti differenze regionali, strettamente connesse alla diversa geografia fisica delle singole ripartizioni alpine. In particolare si nota la prevalenza delle aree ad economia integrata nelle zone pedemontane e dei comuni in espansione connotati dal turismo diffuso. Il primo elemento discriminante le diverse realtà (che emerge da questo come da altri studi e dalle stesse analisi strutturali dei dati) è rappresentato dallo sviluppo turistico, in grado di connotare con la sua presenza una buona parte dell'ambito montano. Là dove questo processo non si è invece attivato sono frequenti le fasce di sottosviluppo, soggette ad isolamento, che contribuiscono a definire l'immagine della montagna povera.

Il quadro meglio si rappresenta prendendo in considerazione altri fattori:

- le aree che pur presentando una continuità con le zone turisticamente evolute sono rimaste escluse dai circuiti della "vacanza in montagna" di tipo più o meno sciistico, assumendo la connotazione di aree "marginali";
- le tradizionali attività agro-silvo-pastorali che quasi ovunque ricoprono ormai un ruolo secondario, mentre è in continua crescita il commercio;
- il fenomeno dell'emigrazione verso i centri urbani che si è rallentato fino a quasi scomparire, e in molti casi si è tramutato in pendolarismo;
- le strade e la diffusione massiccia di seconde case che hanno rappresentato nella montagna gli interventi di politica urbanistica determinanti nel percorso delle comunità locali verso la marginalità o verso lo sviluppo.

In linea generale si può affermare che si sono registrati successi nell'economia dei territori alpini, quando si è scelto un modello di economia integrata, di equilibrio tra agricoltura e attività secondarie e terziarie, rifuggendo la monofunzionalità.

Le nuove sfide per i territori della montagna derivano direttamente dalla:

- nuova centralità geopolitica delle Alpi nel quadro europeo;
- rilevanza delle trasformazioni in atto;
- rilevanza delle Alpi per i territori urbani;
- rilevanza ambientale - la grande rete dei parchi e delle aree protette.

6.1.2.1 LA CENTRALITÀ GEOPOLITICA

Le aree montane fino a poco tempo fa erano un territorio di frontiera, e in quanto frontiera, periferico (lontano quindi nell'accezione urbana) nelle politiche e nelle azioni di ogni Stato. Con l'UE si sono

riscoperte come cuore e non semplice cerniera dell'Europa, sede di importanti comunità e distretti produttivi, in significativa crescita demografica ed economica. Questa nuova centralità geografica, se da un lato ha il grande pregio di consentire una nuova attenzione verso un territorio speciale e sensibile in termini ambientali e antropici, produce anche conflitti e contraddizioni, in primo luogo nei confronti delle attività economiche e nell'uso delle risorse tra montagna e pianura. Si pensi all'impovertimento del paesaggio agrario e alla necessità di attivare politiche di sostegno alle aree svantaggiate.

6.1.2.2 LA RILEVANZA DELLE TRASFORMAZIONI

La montagna è interessata da un moltiplicarsi (reso più intenso dall'integrazione Europea) di proposte di grandi opere infrastrutturali di attraversamento che pongono comunque il problema della compatibilità ambientale, degli alti costi e dei tempi di realizzazione.

6.1.2.3 LA RILEVANZA DELLA MONTAGNA PER I TERRITORI URBANI

La montagna rappresenta una realtà complessa e dinamica dove l'immagine di naturalità risulta sempre più stretta e dove invece si moltiplicano prolungamenti metropolitani, ambiti ad urbanizzazione diffusa, industria del divertimento, zone abbandonate. Le potenzialità dei territori caratterizzate da queste vicende diverse, spesso determinate dalle politiche per e delle aree urbane, devono ricostruirsi una nuova identità, che significa considerare, a fianco dei fenomeni fisici e ambientali, i fattori socioeconomici, delineando scelte non uniformanti.

6.1.2.4 LA RILEVANZA AMBIENTALE

Tra le peculiarità di questo territorio emerge la presenza di ampi spazi naturali. Se da un lato la notevole estensione di aree protette comporta il rischio della definizione di una funzione di semplice riserva destinata a compensare gli inquinamenti delle aree metropolitane, dall'altra va valorizzata e messa a sistema, in una logica di rete, la presenza di parchi e riserve, in quanto possono costituire premessa e laboratorio di intervento e pianificazione per tutto il territorio alpino.

Le zone di montagna del Veneto rappresentano complessivamente per la nostra Regione un patrimonio naturale, produttivo e culturale straordinario. Nel contempo costituiscono un elemento di fragilità che necessita di una funzione di "custodia attiva". La loro complessità e variabilità sotto tutti gli aspetti, da quello territoriale a quello culturale, sono una ricchezza.

L'obiettivo di un riequilibrio delle presenze turistiche e delle opportunità economico-sociali sul territorio montano, associato a un significativo sostegno alle realtà più difficili, soprattutto dei piccoli

comuni, potrebbe contribuire positivamente allo sviluppo delle zone montane ricercando, in particolare, il miglioramento qualitativo.

Gli obiettivi necessari allo sviluppo socio-economico sostenibile della realtà territoriale montana possono essere sinteticamente riassunti in:

- prevenzione e difesa idrogeologica del territorio attraverso il miglioramento boschivo, la regimazione delle acque, la corretta gestione dell'urbanizzazione e dell'inserimento di infrastrutture viarie;
- salvaguardia dell'equilibrio demografico e recupero edilizio;
- eliminazione o riduzione degli squilibri occupazionali, socio-strutturali ed economici esistenti;
- mantenimento delle superfici coltivabili attraverso l'utilizzo o la manutenzione regolare delle superfici prative evitando l'eccessivo imboschimento naturale dei terreni incolti, soprattutto nelle aree a forte vocazione agricola e a quelle prossime alle zone turistiche;
- individuazione, promozione e incentivazione delle risorse proprie e sostenibili dei diversi territori montani con valorizzazione delle aree a significativo valore naturalistico e ricreazionale e sviluppo di adeguati servizi al cittadino;
- recupero e salvaguardia dei valori umani e culturali locali con valorizzazione delle tradizioni lavorative e culturali dell'uomo di montagna e del proprio ambiente;
- promozione delle iniziative imprenditoriali e l'utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici;
- promozione e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici.

Per la montagna quindi sono necessarie politiche strutturali caratterizzate da una elevata capacità di promuovere interventi che suscitino ricadute economiche e produttive durature e non occasionali, la integrazione e la diversificazione dei modelli di sviluppo locale, che meglio si adattino ad una realtà montana che è al contempo marcata da situazioni economiche abbastanza forti, quali ad esempio quelle turistiche, e da situazioni marginali, che manifestano rilevanti situazioni di abbandono e conseguentemente di progressivo impoverimento.

Il programma regionale di sviluppo (PRS), adottato con L.R. 9 marzo 2007, n. 5, indica:

- le linee fondamentali per l'attività legislativa regionale, in relazione alle finalità che la società regionale deve perseguire per il suo sviluppo;
- gli obiettivi sociali, economici e dello sviluppo locale di lungo periodo dell'attività della Regione;



- le strategie programmatiche e le metodologie operative per il conseguimento degli obiettivi di medio e breve periodo, assicurando il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici e dei privati della società e dell'economia;
- gli indirizzi e gli obiettivi del Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) e degli altri Piani di settore.

Per quanto concerne le aree montane, il PRS afferma che queste necessitano di una totale consapevolezza del loro significato culturale e sociale, e solo tale consapevolezza potrà coniugare utilmente le risorse presenti ad una crescita sostenibile durevole. La montagna, infatti, è da vedersi non tanto come un'area fragile o debole, quanto come un'area estremamente sensibile.

Oggi si assiste ad un'inversione della tendenza allo spopolamento delle aree montane, per l'azione combinata da un lato del progresso tecnico (telecomunicazioni, ad esempio), capace di diminuire molte forme di isolamento, dall'altro dalla maggior attenzione prestata alle problematiche ambientali che sta facendo emergere il valore montagna. Nelle linee di intervento è, tuttavia, necessario abbandonare l'assistenzialismo, per ricercare sviluppo globale e integrato, attento alle specificità dei singoli ambienti. Tutto ciò richiede il passaggio ad una visione che faccia perno sulle potenzialità esistenti, per far sì che la montagna si trasformi da problema a risorsa.

Assumendo una visione di sostenibilità, le risorse della montagna vanno riconsiderate ed esaltate:

- *agricole*: il fattore terra va recuperato con colture idonee e con processi di valorizzazione di quelle tipiche, diffondendo le pratiche agricole a minor impatto ambientale, promuovendo l'agriturismo e sostenendo l'agricoltura paesaggistica ed ambientale;
- *energetiche*: incentivando i piccoli impianti con l'utilizzo delle fonti energetiche pulite e rinnovabili;
- *zootecniche*: mediante la selezione di razze di qualità, oggi particolarmente richieste dal mercato e in tale contesto non vanno dimenticati gli allevamenti di animali selvatici. I prati permanenti e dei pascoli vanno recuperati attraverso un'adeguata operazione di manutenzione e la realizzazione di strutture di servizio;
- *forestali*: considerazione del bosco come bene economico da utilizzare (legname e prodotti, attività ricreative) e come bene ecologico da salvaguardare (protezione dagli incendi, sistemazioni idraulico-forestali);
- *artigianali*: recupero del "sapere" e degli antichi mestieri. Molte sono le attività artigianali sopravvissute, destinate però a estinguersi, se non si riuscirà a trarre nuovi stimoli ed a

formare una mentalità imprenditoriale tra gli artigiani, sollecitandoli a riqualificarsi professionalmente, aggiornando tecniche e strumenti di lavoro;

- *turistiche*: attraverso la diversificazione spaziale e stagionale, incentivando forme diverse di turismo come quello sociale e culturale (ricercando anche sinergie fra operatori turistici e agricoltori);
- *culturali*: valorizzare la cultura montana al fine di evitarne l'estinzione, anche attraverso centri e laboratori per l'educazione ambientale, il recupero di percorsi e sentieri tradizionali, l'istituzione di musei.

A tutto questo va affiancata una politica di manutenzione dei territori.

6.1.3 Il sistema degli obiettivi del PSCM

L'analisi territoriale sviluppata (vedasi capitoli precedenti), ed il confronto delle risultanze ottenute con gli obiettivi fissati dalla legislazione e dalla programmazione di livello superiore, consentono di identificare quattro obiettivi prioritari, funzionali al principio fondamentale della **salvaguardia e la valorizzazione dell'area montana**.

Gli obiettivi prioritari possono essere in tal modo elencati:

- Tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali;
- Crescita e sviluppo dell'economia;
- Miglioramento della qualità della vita;
- Promozione della cultura e delle tradizioni locali.

Il primo degli obiettivi citati deve essere inoltre considerato trasversale rispetto a tutti gli altri, nel senso che la tutela del territorio rappresenta il presupposto di base per qualsiasi azione venga condotta nell'ambito montano.

Al fine di raggiungere tali obiettivi e, mediante di essi, il principio fondamentale posto alla base del Piano, sono individuate quattro grandi aree di intervento (assi prioritari) che mirano a valorizzare tutte le risorse presenti nel contesto economico e territoriale della Comunità Montana, sia le risorse ambientali che quelle culturali, umane, economiche e sociali:

- ASSE 1: Territorio e ambiente
- ASSE 2: Economia e sviluppo
- ASSE 3: Qualità della vita
- ASSE 4: Turismo, cultura e attività ricreative

Tali assi prioritari di intervento sono assunti dal Piano come riferimento per la definizione delle scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione 2007-2011.



A loro volta gli assi di intervento si articolano in una serie di misure, che corrispondono ad altrettanti obiettivi specifici:

ASSE 1: Territorio e ambiente

- Misura 1: Valorizzazione e conservazione del patrimonio urbanistico e architettonico;
- Misura 2: Interventi per la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente.

ASSE 2: Economia e sviluppo

- Misura 1: Adeguamento e sviluppo del sistema infrastrutturale;
- Misura 2: Ampliamento della rete logistica;
- Misura 3: Promozione dei prodotti locali.

ASSE 3: Qualità della vita

- Misura 1: Infrastrutture a servizio dei cittadini;
- Misura 2: Iniziative a servizio dei cittadini.

ASSE 4: Turismo, cultura e attività ricreative

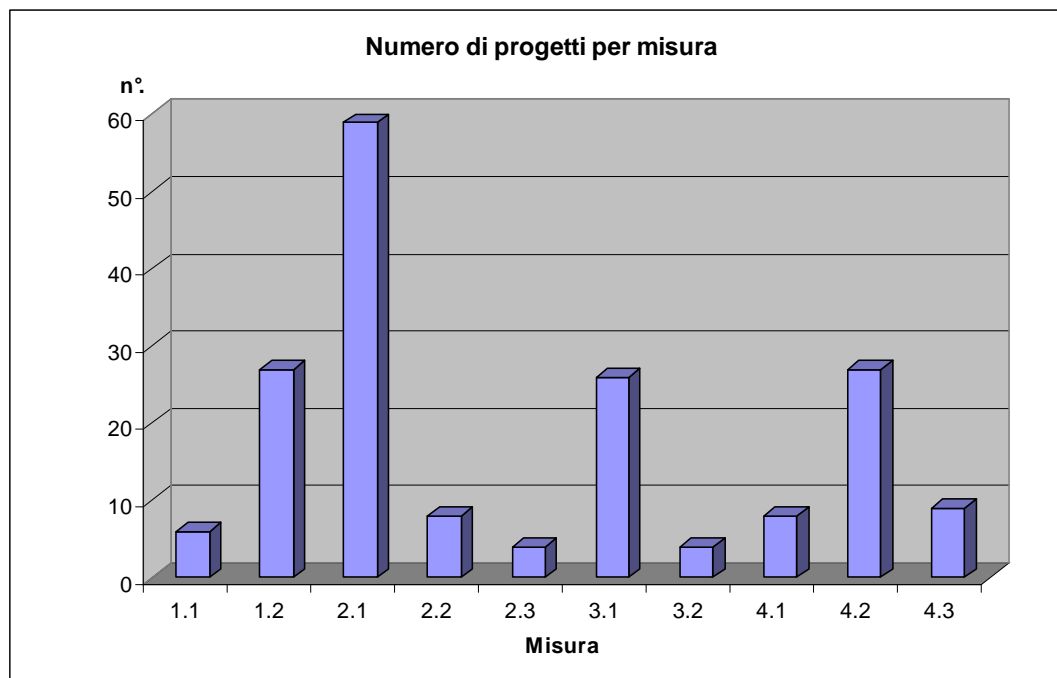
- Misura 1: Infrastrutture turistiche;
- Misura 2: Centri culturali e ricreativi;
- Misura 3: Iniziative culturali e ricreative.

6.2 Banca progetti

Numero di progetti per misura

La misura con più progetti in assoluto è quella relativa a “infrastrutture-adequamento dei servizi a rete” (2.1) in quanto prevede tutta una serie di piccoli interventi puntuali a vantaggio di ogni singolo comune o area della Comunità, il cui importo totale però è di molto inferiore a quello delle altre misure.

Le misure con il minor numero di progetti invece sono quelle relative a “iniziative-promozione dei prodotti locali” (2.3) e “iniziative-servizi ai cittadini” (3.2) il cui valore medio risulta comunque non elevato.



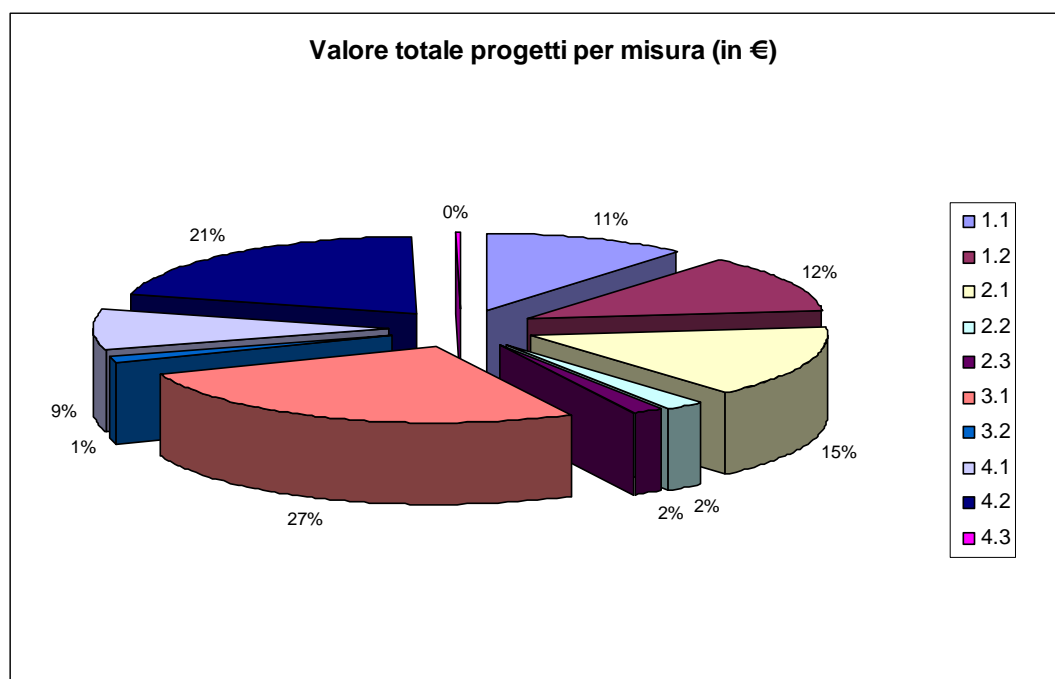
Valore totale dei progetti per misura

Le misure per le “infrastrutture-miglioramento offerta turistica”, per le “infrastrutture-cultura e attività ricreative” e per le “iniziative-cultura e attività ricreative” (4.1, 4.2, 4.3) risultano destinatarie dei maggiori finanziamenti per progetti.

La misura 4 copre da sola il 45% dell’importo totale dei progetti. Vi è dunque una forte richiesta di strutture e iniziative per la socialità.

In assoluto la misura con l’importo maggiore è quella relativa a “Infrastrutture-adequamento dei servizi” (3.1). Mentre la misura con l’importo minore è quella relativa a “iniziative-cultura e attività ricreative” (4.3).

Il totale complessivo dei progetti di tutte le misure ammonta a 152.662.431,79 €.



Valore medio progetti

Il valore medio del valore dei progetti è elevato nella misura 1.1 relativa a “Infrastrutture-riqualificazione urbanistica”; ciò si spiega con la natura stessa delle opere da attuare che comportano grande dispendio di risorse.

