

Programma regionale per la montagna

Premessa

Il presente Programma regionale per la montagna, approvato ai sensi dell'art. 8 della L.R. 2/2004, definisce, con riferimento ad un arco temporale triennale, gli obiettivi di sviluppo per le zone montane della regione, i criteri per l'utilizzo delle risorse recate dal Fondo speciale di cui al comma 3 dello stesso art. 8 della L.R. 2/2004 e le procedure per la predisposizione delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi-quadro, di cui agli artt. 4 e 6 della L.R. 2/2004.

Il presente Programma costituisce riferimento programmatico per le zone montane dell'Emilia-Romagna anche alla luce delle disposizioni dell'art. III - 116 del Trattato costituzionale della Conferenza intergovernativa dell'Unione Europea (versione consolidata, Bruxelles 25 giugno 2004), nel quale si precisa che una particolare attenzione deve essere riservata ai sistemi territoriali che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali, fra le altre, le regioni di montagna.

La Giunta regionale è impegnata a ricercare la concertazione con le parti sociali ai fini della verifica della coerenza tra le previsioni delle Intese e degli Accordi-quadro e le indicazioni del Patto regionale per lo sviluppo.

La Giunta regionale informa annualmente il Consiglio regionale sullo stato di attuazione del programma e, alla sua scadenza, unitamente alla valutazione sui risultati conseguiti nel triennio, propone al Consiglio regionale per l'approvazione la nuova proposta di programma.

La Giunta regionale cura inoltre la presentazione annuale al Consiglio regionale, alla Conferenza per la montagna e alle parti sociali dei risultati del monitoraggio dell'attuazione degli Accordi-quadro.

Le zone montane

Le zone montane della regione sono caratterizzate, in grado più o meno elevato, da problematiche comuni quali lo spopolamento del territorio, l'aumento della popolazione anziana, la carenza di servizi di interesse pubblico, la difficile gestione e organizzazione dei servizi socio-assistenziali anche laddove siano esistenti, la criticità delle strutture di collegamento in alcune aree, la presenza di aree caratterizzate da propensione al dissesto idrogeologico e all'erosione del suolo, il degrado del patrimonio edilizio rurale, l'abbandono dell'agricoltura, la carenza di servizi avanzati, la tendenza alla riduzione del numero degli esercizi commerciali; tutti questi elementi rendono il sistema socio-economico della montagna meno competitivo e scarsamente attrattivo per la creazione di nuove attività economiche ed imprenditoriali.

La superficie complessiva delle zone montane costituisce circa il 41% del territorio regionale, ma in essa risiede solamente il 10% della popolazione. In questa situazione le logiche proprie dei sistemi densamente abitati scarsamente si attagliano alle necessità di garantire un'adeguata offerta di servizi alle persone e alle imprese.

Il sistema scolastico di base, le dotazioni sanitarie e sociali, i trasporti pubblici, la formazione professionale, il servizio postale, un'adeguata presenza di esercizi commerciali, l'accesso alle informazioni e alla conoscenza, ecc. costituiscono peraltro le condizioni indispensabili per garantire la permanenza e il possibile nuovo insediamento di popolazione e di attività economiche.

Per rimuovere i rischi di emarginazione che tali problematiche comportano è necessario operare con l'obiettivo di consolidare e innalzare il livello di vita nelle aree montane, mantenendo e rafforzando le identità locali, attraverso:

- sicurezza del territorio: difesa degli abitati e delle infrastrutture esistenti mediante sistemazione dei versanti in dissesto e riordino idraulico dei bacini montani interferenti; sviluppo dei nuovi insediamenti e delle infrastrutture in maniera compatibile con lo stato del dissesto secondo quanto disposto dai piani di bacino; coordinamento operativo fra gli interventi di difesa del suolo, lavori idraulico-forestali ed opere di forestazione;
- servizi alla persona: razionalizzazione e garanzia di un adeguato accesso alla rete dei servizi di interesse pubblico, con particolare riferimento ai servizi sanitari, sociali, assistenziali, scolastici, formativi, ma anche sostegno, sulla base del principio della sussidiarietà orizzontale, alle attività imprenditoriali e a quelle iniziative private che in aree montane soggette a fenomeni di forte spopolamento possono contribuire a scongiurare rischi di emarginazione;
- servizi al territorio e al sistema infrastrutturale di collegamento: estensioni e potenziamento delle reti e dei collegamenti telematici a banda larga; adeguamento e potenziamento della viabilità con tipologie appropriate alle caratteristiche dei luoghi; valorizzazione della funzione di servizio che l'impresa agricola in montagna può esercitare attraverso la realizzazione di piccole opere di difesa dell'ambiente e di manutenzione del territorio;
- ambiente: valorizzazione dell'ambiente quale fattore distintivo del territorio e risorsa per la crescita di nuove opportunità economiche, e del comparto agro-alimentare con riconoscimento e valorizzazione attività produttive svolte in un territorio di assoluta eccellenza quale quello montano;
- associazionismo: promozione e sostegno delle gestioni associate dei servizi comunali, perseguendo l'obiettivo di migliorare e qualificare i servizi senza aumentarne i costi per i Comuni, attraverso le forme associative coincidenti con le Comunità Montane ovvero con le unioni endocomunitarie già costituite all'entrata in vigore della L.R. n. 11 del 2001;
- marketing territoriale: costruzione sul trinomio turismo-agricoltura-ambiente di vere e proprie azioni di co-marketing e sviluppo di azioni volte a favorire la crescita ed attrarre nuovi insediamenti e nuove attività economiche ed imprenditoriali ecosostenibili.

Obiettivi prioritari di sviluppo da perseguire nelle Intese istituzionali

Le politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane mirano in particolare:

- a) a contrastare fenomeni di spopolamento nelle aree marginali;
- b) a conseguire la piena integrazione degli ambiti locali nel sistema economico e sociale regionale, valorizzando le potenzialità distintive proprie di ogni singolo sistema territoriale locale;
- c) a garantire ai cittadini ed alle imprese adeguati livelli di disponibilità di servizi pubblici essenziali e di altri servizi di utilità sociale;
- d) a salvaguardare il patrimonio ambientale e paesaggistico e le identità storiche, culturali e sociali dei singoli sistemi territoriali locali;
- e) a promuovere la difesa idrogeologica del territorio;
- f) a realizzare impianti di forestazione, anche nell'ambito dei progetti di contenimento della presenza di CO₂ nell'atmosfera;
- g) a stimolare l'iniziativa privata in ambito sociale, economico, turistico e culturale;
- h) a promuovere l'associazionismo e l'aggregazione dei Comuni e delle Comunità montane.

I suddetti obiettivi generali di sviluppo, indicati al comma 2 dell'art. 1 della L.R. 2/2004, possono essere specificati, tra le altre opzioni, nei seguenti obiettivi prioritari, da perseguire attraverso l'attuazione delle previsioni programmatiche delle Intese istituzionali. Questi obiettivi non esauriscono le priorità di intervento che potranno risultare dalle concrete situazioni territoriali, ma servono ad orientare l'avvio della negoziazione.

- difesa idrogeologica del territorio e messa in sicurezza delle aree appenniniche sulle quali insistono abitati, infrastrutture e strutture produttive e di servizio; manutenzione e qualificazione del patrimonio forestale in funzione della stabilità del territorio, della conservazione della biodiversità e per sviluppare la filiera legno-energia;
- razionalizzazione, qualificazione e valorizzazione della multifunzionalità delle aziende agricole;
- valorizzazione delle produzioni agricole di eccellenza;
- valorizzazione dei prodotti agroalimentari tipici;
- razionalizzazione e qualificazione delle realtà produttive del settore secondario;
- maggiore integrazione dei settori primario e secondario e dei servizi con il settore turistico;
- qualificazione dell'offerta turistica;
- realizzazione di infrastrutture e strutture per arricchire l'offerta turistica ambientale;
- salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico, storico, artistico e culturale;
- salvaguardia e trasmissione alle nuove generazioni delle tradizioni culturali;
- adeguata connessione alle reti telematiche a banda larga;
- adeguamento e potenziamento della viabilità con tipologie appropriate alle caratteristiche dei luoghi;
- potenziamento delle infrastrutture e delle azioni tese ad accrescere la capacità di gestione dei rifiuti e per la depurazione delle acque reflue;
- adeguamento e adeguata diffusione dell'offerta di servizi pubblici e privati alle famiglie e alle imprese;
- razionalizzazione e garanzia di un adeguato accesso alla rete dei servizi di interesse pubblico, con particolare riferimento ai servizi sanitari, sociali, assistenziali, scolastici, formativi;
- recupero e adeguata valorizzazione del patrimonio edilizio rurale;
- opportuno contenimento e qualificazione dell'espansione urbana;
- riqualificazione dei centri urbani.

Criteri per l'utilizzo del Fondo speciale

La Regione partecipa al finanziamento delle Intese e degli Accordi-quadro con le risorse stanziato sul Fondo speciale di cui al comma 3 dell'art. 8 della L.R. 2/2004, che possono essere integrate con risorse direttamente stanziato su altri capitoli di spesa del proprio bilancio.

I criteri per l'utilizzo delle risorse recate dal Fondo speciale di cui al comma 3 dell'art. 8 della L.R. 2/2004 sono definiti nel rispetto dei seguenti principi:

- il Fondo speciale finanzia, tramite allocazione pro quota delle complessive risorse stanziare in specifici capitoli di spesa del bilancio regionale, interventi previsti negli Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane attuativi delle Intese;
 - l'effettiva disponibilità dei finanziamenti recati dal Fondo speciale è subordinata all'avvenuta sottoscrizione da parte della Regione di singoli Accordi-quadro e quindi alla precisa quantificazione dei finanziamenti, provenienti dallo stesso Fondo speciale, ad essi destinati.

Tali risorse sono ripartite dalla Giunta regionale per la partecipazione della Regione ai singoli Accordi-quadro sulla base della loro qualità, misurata in termini di:

- carattere associato dell'intesa di cui l'accordo-quadro è attuazione, nei casi in cui uno stesso ambito provinciale ricomprenda più Comunità montane;
- appropriatezza e congruenza degli interventi contemplati nell'accordo-quadro rispetto alle indicazioni dei piani e programmi sovraordinati;
- integrazione delle risorse finanziarie recate dai differenti attori pubblici e privati partecipanti all'accordo;
- attivazione di investimenti privati.

Tale riparto dovrà inoltre tenere conto della superficie territoriale, della popolazione residente e del grado di montanità e marginalità dei rispettivi ambiti, espresse in termini di altitudine, di minore densità abitativa e d'invecchiamento della popolazione.

Le Intese istituzionali di programma per lo sviluppo della montagna

1. Ambiti

Ai sensi del comma 1 dell'art. 4 della L.R. 2/2004, l'ambito di riferimento di ogni singola Intesa istituzionale di programma è costituito dal territorio della Comunità montana promotrice ovvero dall'insieme degli ambiti territoriali delle Comunità montane promotrici in forma associata dell'Intesa.

Al fine di meglio coordinare le risorse settoriali con quelle recate dal Fondo speciale, la Giunta regionale è impegnata ad operare, anche utilizzando meccanismi finanziari premianti, per perseguire Intese riferite alla totalità delle zone montane di ogni singola provincia. La partecipazione della Regione alle singole Intese tiene inoltre conto degli impegni contemplati in eventuali accordi raggiunti con territori di altre regioni. Si tratta in particolare di ricercare, attraverso la predisposizione di un'Intesa di area vasta, il più possibile efficace coordinamento programmatico delle politiche più rilevanti per i territori montani, con riferimento anche e soprattutto a quelle la cui programmazione e gestione sia di competenza delle Amministrazioni provinciali.

L'ambito individuato ricomprende la totalità dei territori comunque inclusi negli ambiti delle singole Comunità montane partecipanti, e può di conseguenza ricomprendere anche comuni non inclusi nelle zone montane, definite dalla Giunta regionale in applicazione del comma 5 dell'art. 1 della L.R. 2/2004, ma che fanno parte di Comunità montane.

2. Soggetti promotori dell'Intesa

Il soggetto ovvero i soggetti promotori dell'Intesa sono, in alternativa:

- la singola Comunità montana territorialmente interessata, qualora l'ambito dell'intesa coincida con il rispettivo ambito territoriale;

- le Comunità montane territorialmente interessate, qualora l'ambito dell'intesa includa gli ambiti territoriali di più Comunità montane.

3. Soggetti partecipanti all'Intesa

L'intesa istituzionale di programma per lo sviluppo della montagna si configura quale patto locale per lo sviluppo delle zone montane condiviso dagli Enti locali territorialmente interessati. Alla sua definizione partecipano le seguenti amministrazioni:

- la Regione;
- le Province territorialmente interessate;
- le Comunità montane territorialmente interessate;
- i Comuni, i cui territori sono ricompresi nell'ambito di cui al precedente punto 1.

I soggetti partecipanti elaborano la proposta dell'Intesa attraverso il confronto con le parti sociali.

4. Gruppo di lavoro

Le Comunità montane, singole o associate, promotrici convocano un gruppo di lavoro costituito da:

- Presidente/i della/e Comunità montana/e, ovvero suo/loro delegato/i;
- Presidente/i della/e Provincia/e, ovvero suo/loro delegato/i;
- Presidente della Regione ovvero suo delegato;
- Sindaci dei Comuni il cui territorio è ricompreso nell'ambito dell'Intesa, o loro delegati.

Le riunioni del gruppo di lavoro possono essere partecipate e assistite da personale tecnico degli Enti partecipanti.

5. Contenuti dell'Intesa

L'Intesa, in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi generali indicati nel Programma regionale per la montagna e con riferimento ad un arco temporale pluriennale, definisce specifici obiettivi di sviluppo, condivisi dai partecipanti, per le zone montane ricomprese nell'ambito considerato.

L'Intesa illustra i punti di forza e i punti di debolezza delle zone montane appartenenti al suo ambito e individua, sulla base dell'analisi dei caratteri distintivi di tali zone, le possibili e più appropriate opportunità di sviluppo.

Essa individua gli assi afferenti all'insieme dei settori che risultano possedere valenza strategica per l'area considerata, ed indica in particolare le misure che possono essere finanziate nell'ambito degli Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane attuativi dell'Intesa.

L'Intesa presenta un quadro di riferimento che dimostra le possibili sinergie fra le diverse opportunità di finanziamento presenti nel territorio oggetto dell'intesa, oltreché l'adeguatezza e la fattibilità finanziaria e organizzativa delle scelte d'intervento in essa contenute.

6. Procedura per la definizione dell'Intesa

Le Comunità montane, singole o associate, promotrici organizzano la fase di concertazione dell'Intesa. A tale fine le suddette Comunità montane provvedono alla convocazione del gruppo di lavoro di cui al punto 4.

Ai sensi dell'art 5, comma 1, della L.R. 2/2004:

- le stesse Comunità montane provvedono a convocare riunioni del Gruppo di lavoro allargate ai rappresentanti delle parti sociali ai fini della concertazione sui contenuti della proposta di intesa istituzionale;
- le Comunità montane promuovono inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della L.R. 2/2004, iniziative atte a favorire la partecipazione dei cittadini;
- le medesime Comunità montane provvedono inoltre a convocare riunioni del Gruppo di lavoro allargate ai rappresentanti delle Autorità di bacino, degli Enti di gestione delle aree naturali protette, dei Consorzi di bonifica, dei Consorzi forestali o loro strutture aggregative e dei gestori di servizi pubblici operanti nel territorio incluso nell'ambito.

Al termine della fase di concertazione, il gruppo di lavoro licenzia una proposta di Intesa. L'Intesa è conclusa se condivisa dalla totalità dei soggetti partecipanti, ovvero, in caso di non unanime condivisione, comunque condivisa obbligatoriamente da:

- la Regione;
- le Province territorialmente interessate;
- le Comunità montane territorialmente interessate;
- la maggioranza dei Comuni che partecipano all'Intesa, che rappresentino la maggioranza sia della popolazione residente sia della superficie del territorio interessato.

Le amministrazioni partecipanti che condividono la proposta licenziata, esprimono il proprio assenso con apposito atto dell'organo competente a deliberare nel merito.

Gli Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane

1. Ambiti

Le Intese sono attuate mediante Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane. Gli interventi previsti e finanziati negli Accordi-quadro attuativi di una Intesa sono localizzati all'interno del territorio corrispondente all'ambito della stessa Intesa.

L'ambito di riferimento per l'Accordo-quadro per lo sviluppo delle zone montane è individuato nell'ambito di una singola Comunità montana, ovvero dall'insieme degli ambiti territoriali delle Comunità montane che intendono promuovere un accordo in forma associata. In caso di accordo associato, esso deve definire la localizzazione degli interventi e il conseguente riparto delle risorse tra i differenti ambiti delle singole Comunità montane partecipanti.

2. Soggetti promotori dell'Accordo-quadro

La Comunità montana (ovvero le Comunità montane in caso di accordo associato) cura la promozione dell'Accordo-quadro, attraverso la concertazione con i Comuni membri, la Provincia, la Regione e le organizzazioni economiche e sociali rilevanti per il territorio.

La Comunità montana (ovvero le Comunità montane in caso di accordo associato) individua i soggetti privati partecipanti all'accordo-quadro, sulla base di criteri predeterminati, secondo procedure di evidenza pubblica idonee a garantire l'imparzialità e la trasparenza dell'individuazione, nel rispetto della normativa vigente.

3. Soggetti partecipanti all'Accordo-quadro
All'accordo-quadro partecipano i soggetti che assumono specifici impegni per la sua attuazione. Ai sensi dell'art. 6, comma 3, essi sono in particolare individuati nei seguenti:

- a) i soggetti aderenti all'intesa istituzionale;

- b) gli altri enti pubblici ed i gestori di servizi pubblici o di interesse pubblico individuati dalla Comunità montana, che si impegnino a coordinare i propri programmi di investimento secondo quanto previsto dall'accordo-quadro;
- c) le parti sociali che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell'accordo-quadro secondo le loro specifiche competenze;
- d) i soggetti privati, individuati dalla Comunità montana, interessati a concorrere con interventi o attività a proprio carico alla realizzazione delle azioni pubbliche previste nell'accordo-quadro.

I soggetti partecipanti all'Accordo-quadro concertano la definizione dei contenuti dello stesso Accordo.

4. Attività di consultazione

Le Comunità montane promotrici curano la consultazione delle associazioni ambientali, economiche e sociali sulle proposte di Intesa istituzionale di programma e di Accordo-quadro, assicurando la compiuta valutazione degli esiti di tale consultazione. Di questa attività viene dato conto nell'ambito dell'Intesa e dell'Accordo-quadro.

5. Contenuti dell'Accordo-quadro

L'Accordo-quadro indica i singoli interventi oggetto dell'accordo, i soggetti attuatori, le risorse finanziarie occorrenti, le scadenze entro cui gli interventi considerati devono essere realizzati. Ai sensi dell'art. 6, comma 2, della L.R. 2/2004, l'accordo-quadro definisce le azioni di competenza dei soggetti partecipanti, indicando in particolare:

- a) le attività e gli interventi da realizzare, con tempi e modalità di attuazione, ed eventuali termini ridotti per gli adempimenti procedurali;
- b) i soggetti responsabili delle singole attività ed interventi, e gli impegni specifici assunti da ciascun partecipante;
- c) gli eventuali accordi di programma, conferenze di servizi o convenzioni, necessari per l'attuazione dell'accordo-quadro;
- d) le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione dei singoli interventi e la ripartizione dei relativi oneri tra i soggetti partecipanti;
- e) gli effetti derivanti dall'inadempimento degli obblighi assunti dai soggetti partecipanti, compresa l'attivazione di interventi sostitutivi da parte della conferenza di programma, di cui al successivo punto 5;
- f) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti;
- g) il diritto di recesso dei soggetti partecipanti, e le relative condizioni;
- h) le condizioni per l'adesione di eventuali ulteriori partecipanti all'accordo-quadro;
- i) i contenuti sostanziali dell'accordo-quadro non modificabili se non attraverso la rideterminazione dell'accordo.

6. Sottoscrizione dell'Accordo-quadro

Al termine della fase di concertazione, i soggetti partecipanti all'accordo licenziano una proposta condivisa, in merito alla quale i singoli soggetti formalizzano il proprio assenso con apposito atto dell'organo competente a deliberare nel merito, dando incarico ad un proprio rappresentante di sottoscrivere l'accordo stesso.

A tale fine la Regione provvede in sede di approvazione del Programma attuativo annuale, di cui all'art. 9 della L.R. 2/2004.

La definizione delle proposte di Accordo-quadro, quale esito dell'attività di concertazione dei soggetti partecipanti ai procedimenti di formazione dei singoli Accordi-quadro, è perseguita in tempi utili a consentire, in sede di assestamento del bilancio regionale, lo storno su altri capitoli delle risorse stanziato sul Fondo speciale di cui al comma 3 dell'art. 8 della LR n. 2/2004 e non utilizzate in conseguenza della mancata tempestiva definizione delle proposte di Accordo-quadro.

7. Conferenza di programma

Il coordinamento delle attività necessarie all'attuazione dell'accordo-quadro è svolto da una conferenza di programma, costituita dai rappresentanti designati dai sottoscrittori. La conferenza provvede, in particolare, alle determinazioni necessarie per l'attuazione dell'accordo-quadro.

8. Autorità di programma

Il Presidente della Comunità montana promotrice (ovvero il Presidente prescelto di una delle Comunità montane promotrici in forma associata), o un suo delegato, costituisce l'autorità di programma di cui all'art. 6, comma 7, della L.R. 2/2004.

In caso di accordo associato, i soggetti sottoscrittori individuano nell'accordo stesso il Presidente della Comunità montana che dovrà fungere da Autorità di programma.

9. Monitoraggio dell'attuazione degli Accordi-quadro

La Regione, tramite il Servizio Programmazione Territoriale, competente in materia di coordinamento delle politiche di sviluppo della montagna, provvede a monitorare l'attuazione dei singoli Accordi-quadro. A tale fine il suddetto Servizio regionale coopera e si avvale delle rilevazioni effettuate dalle singole Comunità montane che operano in qualità di Autorità di programma e che, in tale veste, provvedono singolarmente a monitorare gli effetti conseguenti all'attuazione degli interventi previsti dai rispettivi Accordi-quadro, come previsto alla lettera c) del precedente punto 8.

Il sistema di monitoraggio attivato dalla Regione deve consentire di verificare l'efficacia delle politiche e degli interventi oggetto delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi-quadro e, di conseguenza, di riorientare, ove necessario, le scelte operate.

Il Programma attuativo annuale

Il Programma attuativo annuale, di cui all'art. 9 della L.R. 2/2004, è approvato dalla Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari interessate e competenti.

In relazione all'effettiva avvenuta presentazione di proposte di Accordo-quadro, la Giunta provvede, nel corso dell'anno di riferimento, all'adozione di un unico atto ovvero di più atti, provvedendo in quest'ultimo caso all'approvazione di successivi stralci del Programma.

In sede di approvazione del Programma attuativo annuale, la Giunta regionale provvede ad allocare pro quota le risorse stanziato sul Fondo speciale di cui al comma 3 dell'art. 8 della L.R. 2/2004 su appositi capitoli di spesa del bilancio regionale, ai fini del finanziamento degli interventi specificamente previsti nei singoli Accordi-quadro che la Regione intende sottoscrivere e finanziare.

In sede di approvazione della legge di assestamento del bilancio gli stanziamenti annuali sul Fondo speciale sono ridotti con riferimento all'ammontare delle risorse non effettivamente destinabili al finanziamento entro l'esercizio in corso di Accordi-quadro.

* * * *

