



Ottobre 2013

a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione*



L'attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane.

Questa nota descrive i primi due anni di attuazione del titolo IV, capo II della l.r. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", elaborando le informazioni contenute nella relazione presentata dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 109 (Relazione al Consiglio regionale sull'attuazione delle politiche per la montagna).

In sintesi

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- le **aree montane costituiscono il 47,3% del territorio regionale** e comprendono poco meno del 12% della popolazione toscana;
- **progressiva diminuzione delle risorse statali assegnate al fondo per la montagna** che, a partire dal 2009, risulta prevalentemente finanziato da risorse regionali;
- gli **stanziamenti per il periodo 2011-2012 del fondo per la montagna ammontano a circa 8.458.000 euro**, di cui circa l'83% è destinato alle unioni dei comuni montani;
- i **progetti finanziati dal fondo nel biennio 2011-2012 sono stati 170** e il contributo medio per singolo progetto concesso è stato di circa 49.000 euro, con un effetto moltiplicatore medio (altri fondi pubblici e privati) pari a 4,4;
- i principali **settori di intervento sono nell'ordine: trasporti e viabilità (24,8%), turismo e commercio (20,6%), presidio e difesa ambientale (16,7%)**; tali settori coprono poco meno dei 2/3 delle somme stanziati sul fondo;
- il **fondo per la montagna rappresenta solo il 6,3% dei finanziamenti attivati** a favore dei territori montani per i quali nel periodo 2010-2013 sono stati stanziati oltre 878 milioni di euro;
- **ripartizione del fondo per la montagna secondo i vecchi criteri** visto la recente approvazione del regolamento attuativo della legge.

1. La "ratio" dell'intervento

Il titolo V, capo II della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali) disciplina **le politiche regionali a favore dei territori montani e insulari**. Tali disposizioni si applicano ai comuni montani il cui territorio risulta essere stato classificato

in tutto o in parte ai sensi della normativa statale (art. 83, comma 1) come montano, oltre che ai territori insulari della Toscana in quanto classificati montani o perché facenti parte di comunità montane (art. 83, comma 4).

Dai dati ricavati dalla pubblicazione dell'ANCI¹, **le aree montane in Toscana ricadono su 157 comuni interamente o parzialmente montani**. Il territorio montano rappresenta il 47,3% dell'intera superficie regionale. **I comuni classificati come interamente montani sono 114** (su 157) e corrispondono al 39,7% dei comuni della nostra regione, mentre i residenti al 2011 in questi comuni sono 448.222 (poco meno del **12% della popolazione regionale**). **La densità di abitanti per kmq è pari a 50**, contro i circa 236 abitanti per kmq dei comuni il cui territorio non è classificato come montano. Quello della bassa densità della popolazione è, insieme a quello dell'asperità morfologica, uno dei tratti salienti del territorio montano. La situazione delle aree montane della Toscana è tutt'altro che uniforme. Per quanto riguarda il

trend relativo alla dinamica demografica occorre segnalare, che a livello regionale nell'arco temporale che va **dal 2001 al 2011, si è verificato un aumento del 4% dei residenti nei comuni montani**. Questo saldo positivo va considerato insieme al flusso che si è verificato nei comuni classificati non montani dove, nello stesso periodo, le persone residenti sono aumentate a livello regionale del 7,8%.

2. Atti e strumenti di programmazione

Il ciclo di programmazione regionale successivo all'approvazione della l. r. 68/2011 è stato inaugurato con l'approvazione del PRS 2011-2015² che, in coerenza con quanto stabilito all'art. 85, comma 3, indica in un'apposita sezione gli obiettivi strategici e le priorità politiche in favore dei territori montani. Le macro finalità degli interventi regionali a favore di questi soggetti, e previste nel PRS 2011-2015, **possono essere classificate in azioni di: sostegno alla competitività del sistema montano³, tutela dell'ecosistema montano⁴, promozione della qualità della vita e dei servizi montani⁵**. A tali meta obiettivi è stato ritenuto opportuno aggiungere un obiettivo trasversale che ricomprende tutte le azioni regionali attivate a diretto supporto degli enti locali montani e collegate allo sviluppo della montagna. Oltre a questo sono stati previsti nuovi strumenti di programmazione che cercano di semplificare la filiera di coordinamento degli interventi: il principale di questi è il patto per la montagna (art. 88).

Da evidenziare che la parte delle **politiche per la montagna inserita nel PRS è annualmente implementata ed aggiornata con il DPEF**. Per il 2013 il DPEF ha previsto come azioni prioritarie per le politiche integrate dei territori montani: il polo tecnologico di San Marcello pistoiese, la ripartizione del fondo regionale per la montagna agli enti montani, l'adozione del regolamento per l'assegnazione delle risorse del

fondo regionale per la montagna di cui all'art. 87 della legge regionale 68/2011. Di seguito si riportano in **Tav. 1** i meta obiettivi.

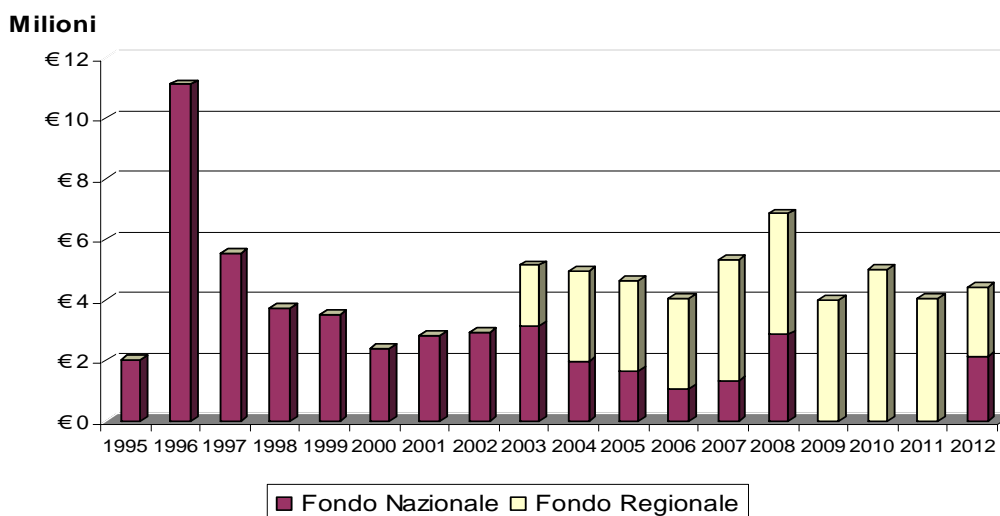
FONDO PER LA MONTAGNA – Il fondo regionale è stato istituito con la l.r. 95/1996 allo scopo di finanziare gli interventi a favore dei territori montani. Successivamente la disciplina del fondo regionale per la montagna è stata rivista con l'approvazione della l.r. 68/2011 (l'attuale disciplina è contenuta all'art. 87). Le fonti di finanziamento del fondo sono alimentate dalle risorse nazionali, in particolare dalla ripartizione regionale del fondo nazionale per la montagna⁶, dai trasferimenti comunitari e da risorse regionali specifiche. I destinatari di questi finanziamenti sono le unioni di comuni montani, i comuni montani non inseriti in unioni di comuni e le amministrazioni provinciali per le unioni di comuni disciolte; tali risorse, devono essere utilizzate dai beneficiari per la realizzazione di progetti di investimento localizzati in territori montani. **Dalla costituzione del fondo (1995) sono stati complessivamente stanziati oltre 82 milioni** di euro di cui 48 derivati dal fondo nazionale per la montagna e 34 dal fondo regionale della Toscana. Nella **Tav. 2** si riportano i dati di dettaglio.

Tav. 1 – Meta obiettivi previsti dal PRS 2011-2015 a favore dei territori montani

Fonte	Meta obiettivi	Azioni
PRS	A. Sostegno della competitività del sistema montano	a1. Cultura a2. Formazione a3. Industria e artigianato a4. Agricoltura e foreste a5. Turismo bianco e verde, commercio a6. Mobilità e infrastrutture a7. Azioni trasversali
	B. Tutela dell'ecosistema montano	b1. Energie rinnovabili b2. Difesa del suolo e sicurezza del territorio b3. Risorse naturali b4. Pianificazione del territorio e del paesaggio
	C. Promozione della qualità della vita e dei servizi in montagna	c1. Infrastrutture tecnologiche e amministrazione digitale c2. Istruzione ed educazione c3. Servizi socio-sanitari c4. Servizi di prossimità
Azioni trasversali	D. Politiche di sostegno agli enti montani	d1. Trasferimento risorse per funzioni conferite d2. Contributi per l'incentivazione delle gestioni associate d3. Contributi alle unioni dei comuni d4. Esigenze di bilancio delle unioni di comuni d5. Sostegno ai piccoli comuni d6. Fondo di anticipazione per le spese progettuali dei comuni d7. Fondo di anticipazione per le spese progettuali delle unioni di comuni d8. Spese di funzionamento per gli enti montani

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Tav. 2 – Risorse del fondo per la montagna (1995-2012)



Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

Come emerge dal grafico, a partire **dal 2004 la parte prevalente dei finanziamenti confluiti nel fondo per la montagna è stata a carico della Regione**. Da segnalare che i finanziamenti statali dell'anno 2012 sono quelli che erano destinati alle regioni con la ripartizione statale dell'anno 2009 e che i finanziamenti regionali previsti per l'annualità 2013 non sono stati riportati nel grafico in quanto saranno ripartiti entro ottobre 2013 con delibera di Giunta, così come stabilito dal recente regolamento attuativo della legge regionale 68/2011 (DPGR 26/R/2013).

REGOLAMENTO ATTUATIVO – All'art. 87, comma 7, della legge regionale 68/2011 è previsto che la disciplina di attuazione per la concessione e l'utilizzo delle risorse del fondo sia stabilita con un apposito regolamento, da adottarsi entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge. Nelle more dell'adozione del regolamento, è previsto che si continuino ad applicare i criteri del piano di indirizzo per le montagne toscane. **Detto regolamento è stato approvato dalla Giunta regionale in data 27 maggio 2013** e sarà attuativo con la ripartizione delle risorse del Fondo per la montagna 2013. I principali punti del regolamento n.26 adottato sono riportati in **Tav. 3**.

Per quanto riguarda la **premierità per la sottoscrizione di un patto per la montagna** si segnala che essa è stata stabilita in:

- 10% della quota parte del fondo destinata alle unioni di comuni, se almeno la metà

delle unioni beneficiare ha sottoscritto un patto;

- 5% della quota parte del fondo destinata alle unioni di comuni, se meno della metà delle unioni beneficiarie del fondo ha sottoscritto un patto.

PATTO PER LA MONTAGNA – E' uno strumento previsto dall'art. 88 della l.r. 68/2011 il cui scopo principale è agevolare la programmazione, lo sviluppo, l'integrazione ed il coordinamento degli interventi finanziati sul territorio montano.

La tipologia di questo **istituto è di carattere volontario**. L'oggetto del patto stipulato tra la Giunta e gli enti locali interessati ha a riferimento il territorio di una provincia o territori sub provinciali e contiene gli interventi ritenuti prioritari e strategici dai proponenti.

L'iniziativa della sottoscrizione del patto è di fatto dell'amministrazione provinciale, quando il territorio coincide con essa, oppure, dell'unione dei comuni per un livello territoriale sub-provinciale. La sottoscrizione di un patto **consente ai proponenti di accedere ad alcune premierità e le risorse finanziarie sono vincolate** alla realizzazione degli interventi contenuti nel patto. **Da segnalare che ad oggi non è stato sottoscritto alcun patto per la montagna.**

Tav. 3 – Principali punti inseriti nel regolamento attuativo della l.r. 68/2011 (DPGR 26/R/2013)

1. distinzione delle risorse a progetti di investimento in territorio montano
2. suddivisione del fondo in due quote di cui, la prima (80%), destinata alle unioni dei comuni montani e la seconda (20%) ai circa 50 comuni montani non inseriti in unione
3. criteri di riparto semplificati: 50% sul territorio montano, 30% popolazione montana, 20% indice di disagio
4. finanziamento regionale dei progetti sino al 90% dell'investimento
5. mesi 36 per la realizzazione dei progetti finanziati (eventuale proroga motivata di un anno)
6. definizione di 7 criteri di priorità per la valutazione dei progetti (ad esempio integrazione programmatica e finanziaria, autofinanziamento del soggetto attuatore, fattibilità)
7. premierità per la sottoscrizione di un patto per la montagna

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale

3. I principali risultati

Le risorse stanziare nel fondo per il biennio 2011-2012 ammontano a oltre 8.458.000 euro (di cui 3.759.000 euro nel 2011), di questi oltre 6.336.000 euro (circa 75%) finanziati con risorse regionali. Nelle more dell'approvazione del regolamento attuativo della l.r. 68/2011, la ripartizione del fondo regionale per la montagna per il biennio 2011-2012 è avvenuta sulla base delle disposizioni presenti nel Documento di attuazione 2011 (DGR 991/2011) e nel Programma 2012 (DGR 935/2012) del Piano di indirizzo per le montagne (DCR 109/2004). Oltre **7 milioni di euro (83%) sono andati alle unioni di comuni montani, 1.276.000 euro ai comuni montani non inclusi in unioni di comuni** per interventi comunque localizzati nella porzione di territorio comunale classificata montana (circa il 15%) ed euro 156.420 alla Provincia di Livorno. Tali investimenti hanno permesso di **attivare finanziamenti pubblici e privati pari a quasi 37,5 milioni di euro**, con un effetto moltiplicatore di oltre 1 a 4. **I proget-**

ti finanziati sono stati 170 (di cui 76 nel 2011) e 22 sono state le diverse categorie di beneficiari. Il contributo regionale medio per progetto è stato di circa 49 mila euro, a fronte di un ulteriore investimento pubblico e privato attivato che, mediamente, si è attestato in oltre 220.000 euro ad intervento e la percentuale di contribuzione media sul totale dell'investimento è stata del 22,6%. **Ad oggi la Regione Toscana ha effettivamente erogato poco più di 4.350.000 euro** (circa il 51%) così suddivisi: 4.021.000 euro in qualità di acconto e 331.184 euro a saldo. Per quanto riguarda i destinatari dei pagamenti finora effettuati risulta che circa l'85% di essi è stato destinato alle unioni dei comuni mentre, il restante 15%, a favore dei comuni montani non inclusi in unioni di comuni.

Al fine di consentire un'analisi più approfondita in **Tav. 4** sono riportati i progetti distinti per linea di intervento.

Tav. 4 - Utilizzo del fondo per la montagna per settori di intervento (2011-2012) - Euro

Settore di intervento	Progetti finanziati	Contributo concesso	Investimento totale	% di contribuzione	Contributo medio	Effetto multipl.
Trasporti e viabilità	39	2.102.024	10.149.388	20,7	53.898	4,8
Attività economiche produttive	2	72.190	394.190	18,3	36.095	5,5
Agricoltura e allevamento	7	299.450	781.600	38,3	42.779	2,6
Servizi sanitari e sociali	10	690.753	2.074.285	33,3	69.075	3,0
Servizi scolastici e culturali	29	990.940	3.027.705	32,7	34.170	3,1
Presidio e difesa ambientale e ingegneria naturalistica	19	1.413.651	12.329.099	11,5	74.403	8,7
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	5	199.600	253.745	78,7	39.920	1,3
Settore energetico	4	174.844	890.098	19,6	43.711	5,1
Settore idrico	1	20.000	40.000	50,0	20.000	2,0
Turismo e commercio	32	1.748.085	6.145.639	28,4	54.628	3,5
Attività istituzionale	22	747.217	1.356.413	55,1	33.964	1,8
TOTALE	170	8.458.754	37.442.162	22,6	49.757	4,4

Fonte: dati Giunta regionale

Tav. 5 - Risorse finanziarie per la montagna 2010-2013 (in milioni di euro)

Azioni	Regione	Stato	Unione Europea				Altro	TOT	%
			FAS	FEASR	FESR	FSE			
a1. Cultura	10,70				8,78		19,48	2,2	
a2. Formazione						0,22	0,22		
a3. Industria e artigianato		1,52			1,53		3,05	0,3	
a4. Agricoltura e foreste	15,92			131,11			147,03	16,7	
a5. Turismo bianco e verde e commercio	3,80		6,00		9,20	0,16	19,16	2,2	
a6. Mobilità e infrastrutture	106,54	2,19	26,42			28,18	163,33	18,6	
a7. Azioni trasversali	4,03	0,60			0,50		5,13	0,6	
b1. Energie rinnovabili	5,03				5,84	6,75	17,62	2,0	
b2. Difesa del suolo e sicurezza del territorio	60,62		35,24	1,96	11,95		109,77	12,5	
b3. Risorse naturali	21,93	26,84	1,82		1,06	87,19	138,84	15,8	
b4. Pianificazione del territorio e del paesaggio	18,39						18,39	2,1	
c1. Infrastrutture tecnologiche e amministrazione digitale	21,03	35,40	1,07	6,69	13,80	3,00	80,99	9,2	
c2. Istruzione ed educazione	9,61						9,61	1,1	
c3. Servizi socio-sanitari	17,60						17,60	2,0	
c4. Servizi di prossimità	0,80						0,80	0,1	
d. Politiche di sostegno agli enti montani	68,92	2,85					71,77	8,2	
Fondo regionale per la montagna	11,34	2,12				42,32	55,78	6,3	
TOTALE	376,26	71,52	70,55	139,76	52,16	0,72	167,60	878,57	100
%	42,8	8,1	8,0	15,9	5,9	0,1	19,1		

Fonte: dati Giunta regionale

Dai dati riportati in *Tav. 4* emerge una **situazione diversificata per quanto riguarda il numero di progetti presentati per singolo settore e l'effetto moltiplicatore** che i contributi concessi sono stati in grado di attivare. Ciò premesso si rileva che l'area di intervento dove sono stati finanziati più progetti (39 su 170, circa il 23%) è quella dei trasporti e della viabilità mentre, per quanto riguarda l'effetto moltiplicatore degli interventi proposti, il risultato di maggiore rilievo si è registrato su quelli di difesa ambientale, dove il rapporto tra il contributo concesso e l'investimento medio dei 19 progetti presentati si è attestato in circa 1 a 9.

I settori di intervento nei quali si è concentrato oltre il 62% delle risorse assegnate al fondo sono stati nell'ordine: trasporti e viabilità (24,8%), turismo e commercio (20,6%) e presidio e difesa ambientale (16,7%).

RISORSE FINANZIARIE PER LA MONTAGNA – I contributi erogati sul **fondo regionale per la montagna ai comuni interessati sono soltanto una piccola parte dei finanziamenti attivati** dalla Regione a favore dei terri-

tori montani, dove, dal quadro complessivo emerge che nel **periodo 2010-2013 sono stati stanziati oltre 878 milioni di euro** per lo sviluppo della montagna. Queste politiche hanno fonti di finanziamento e settori di intervento diversi. Per quanto riguarda la provenienza dei fondi emerge che: 360 milioni di euro (circa il 41%) derivano dall'Europa, 142 milioni di euro (circa 16%) da finanziamenti nazionali e 376 milioni (circa il 43%) da fondi regionali. Al fine di consentire un'analisi più dettagliata riportiamo in *Tav. 5* il dettaglio dei finanziamenti erogati nel periodo 2010-2013 distinti per fonte di finanziamento ed obiettivi, così come definiti dal PRS 2011 -2015.

Il fondo regionale rappresenta solo il 6,3% delle risorse stanziati per la montagna. La parte prevalente è (circa il 43%) derivata da fondi regionali, in particolare per azioni inerenti interventi nel settore della mobilità e dell'infrastrutture (106 milioni), difesa del suolo (60 milioni) oltre ad interventi specifici per politiche di sostegno agli enti montani (68 milioni).

4. Conclusioni

Contemporaneamente alla fase di prima attuazione della legge, si è avviato il processo di ridefinizione delle competenze degli Enti territoriali ed in particolare delle Comunità montane.

Inoltre è proseguita la **diminuzione delle risorse statali assegnate al fondo per la montagna** che aveva condotto, fin dal 2003, ad una compartecipazione regionale, la cui quota dal 2009 al 2011 ha costituito l'unica fonte di finanziamento.

Peraltro si richiama l'attenzione sul fatto che gli interventi a favore delle aree montane, nel periodo 2010-13, sono stati finanziati sul fondo per la montagna solo per il 6,3% del totale.

Il fatto che il regolamento attuativo, con il quale si rendono operative alcune scelte a suo tempo fatte dal legislatore sia stato approvato solo recentemente ha determinato, **fino al 2012, la suddivisione del fondo secondo i vecchi criteri.** In particolare non sono stati definiti quei criteri di priorità e premialità per l'accesso ai fondi regionali a favore dei soggetti sottoscrittori dei patti per la montagna, in mancanza dei quali i vincoli imposti dai patti hanno indubbiamente costituito un disincentivo.

Con tali premesse è, pertanto, opportuno **sospendere il giudizio sulla reale portata di queste previsioni di legge e sul loro impatto nelle politiche per la montagna, fino a quando questi criteri non saranno completamente operativi.**

Infine, si rileva che il **piano di indirizzo per la**

Art. 109 - Relazione al Consiglio regionale sull'attuazione delle politiche per la montagna

1. Con cadenza biennale, a partire dal giugno 2013, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione concernente la sintesi dello stato di attuazione delle politiche regionali a favore dei territori montani, con particolare riferimento a:

- a) le risorse stanziati nel fondo regionale per la montagna ed alla loro ripartizione ed erogazione;
- b) la sottoscrizione dei patti di cui all'articolo 88.

montagna usato per la ripartizione dei finanziamenti del fondo per la montagna, fino al 2012, è quello approvato per il triennio 2004-2006. La scelta¹⁰ di non procedere all'approvazione di un nuovo piano trova una prima possibile motivazione nel fatto che già nel 2009 si era avviato, nell'ambito del più complessivo intervento di riforma delle autonomie in Toscana, un processo di ridefinizione generale delle

politiche per la montagna¹¹.

Inoltre, la gran parte degli interventi inseriti nel piano 2004-2006 si sono conclusi solo successivamente e, nel frattempo, lo scenario di fondo non ha subito sostanziali modifiche.

Sulla base di tali considerazioni, la prima relazione trasmessa dalla Giunta al Consiglio regio-

nale in attuazione di quanto previsto dall'art. 109 della l.r. 68/2011, può essere considerata come il quadro di chiusura di un processo sviluppato con la precedente normativa che costituisce un **utile strumento di supporto per l'aggiornamento e l'elaborazione delle politiche regionali per la montagna.**

Note

¹ Rapporto IFEL, Pubblicazione ANCI – “Comuni montani 2012”

² Questo atto iniziale ha dovuto tener conto anche di quanto definito nei due precedenti cicli di programmazione regionale per la montagna, antecedenti alla l.r. 68/2011 definiti dal PRS (2001-2005) e dal PRS (2006-2010)

³ Si intendono azioni finalizzate a dare impulso alla competitività del sistema montano attraverso interventi nel campo della cultura, della formazione, dell'industria e dell'artigianato, dello sviluppo rurale, del turismo verde e bianco, della mobilità e delle infrastrutture

⁴ Si intendono azioni relative alle energie rinnovabili, alla difesa del suolo e la sicurezza del territorio, alla valorizzazione delle risorse naturali e ad interventi per la pianificazione del territorio e del paesaggio

⁵ Sono inserite le azioni relative alle infrastrutture tecnologiche e all'amministrazione digitale, all'istruzione ed educazione, ai servizi socio sanitari ed ai servizi di prossimità

⁶ Istituito con legge 97/1994 “Nuove disposizioni per le zone montane”

⁷ Sono comprese anche le comunità montane successivamente estinte ai sensi della l.r. 68/2011

⁸ Per l'elencazione dei beneficiari si rinvia a pag. 34 della relazione allegata alla decisione di Giunta n. 35 del 25.06.2013

⁹ Di cui 192 milioni provenienti da fondi europei ripartiti tra Fears (15,9%), Fesr (5,9%) e Fse, e circa 167 milioni di euro (19% del totale) di altre risorse (EELL, Tariffe etc.)

¹⁰ La l.r. 95/1996 prevedeva che il piano di indirizzo restasse in vigore finché non ne venisse disposta la modifica (art.10). Il piano è stato abrogato con l'approvazione della l.r. 68/2011 ma i suoi effetti sono proseguiti unicamente per la ripartizione del fondo per la montagna fino all'approvazione del regolamento (art. 87, comma 7)

¹¹ Detto processo si è concluso nel 2011 con l'approvazione della l.r. 68/2011

La nota è stata curata dalla dott.ssa A. Brazzini e dal dott. A. Zuti, funzionari del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione della politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione.

La foto in prima pagina è tratta da wikipedia