



PROVINCIA DI CUNEO
TAVOLO DI COORDINAMENTO DELLE UNIONI MONTANE

**DALLE COMUNITÀ MONTANE
ALLE UNIONI MONTANE**
**IL CASO DELLA PROVINCIA DI CUNEO
PER UNA NUOVA GOVERNANCE DELLE TERRE ALTE**

Giugno 2025

Questo breve studio sulla attuale situazione degli Enti montani del territorio cuneese, realizzato su iniziativa della Provincia di Cuneo e del Tavolo provinciale delle Unioni Montane, rappresenta il nostro piccolo contributo alla definizione di un nuovo quadro normativo del sistema di governo degli Enti della montagna, cui sta lavorando con impegno la Regione Piemonte, e che si pone ormai, in modo evidente a tutti, come una necessità non più procrastinabile.

Fin dagli anni Settanta questa Provincia ha svolto un ruolo da protagonista sia dal punto di vista dottrinale (si pensi, tra tutti, ai lavori di Gian Romolo Bignami, che hanno aperto la strada all'istituzione delle Comunità montane) sia all'efficace opera svolta "sul campo" nei successivi anni Ottanta e Novanta da tutti i Presidenti e amministratori delle stesse Comunità montane, ai quali non saremo mai abbastanza grati, senza dimenticare l'impegno di Uncem Piemonte guidato da Lido Riba.

La riforma complessiva del sistema di governo della montagna è dunque l'obiettivo urgente che tutti insieme come amministratori degli enti coinvolti, Regione, Province e Comuni, con Uncem e le altre associazioni e realtà legate alla montagna, siamo chiamati a realizzare per dare risposte concrete alle molte sfide, dall'emergenza climatica allo spopolamento, alla costruzione di un nuovo rapporto tra montagna e città, che i nostri territori e comunità alpine devono fronteggiare.

**Silvano DOVETTA
Consigliere
con delega alla Montagna**

**Luca ROBALDO
Presidente
della Provincia di Cuneo**

Indice

Premessa	1
1. La nascita delle Comunità Montane in Piemonte	4
2. Verso le Unioni Montane: la normativa nazionale e la normativa della Regione Piemonte.....	12
3. L'evoluzione delle Comunità Montane in altre regioni italiane	15
4. Il processo di definizione e di istituzione delle Unioni Montane in Piemonte.....	17
5. Il sostegno economico finanziario al processo di costituzione e di funzionamento delle Unioni Montane	42
6. Principali strumenti regionali, nazionali ed europei per sostenere lo sviluppo della montagna	43
7. La partecipazione delle Unioni Montane ai Gruppi di Azione Locale	49
8. Verso la riforma degli Enti montani: analisi e proposte	54
Bibliografia	60

A cura della Dott.ssa Agr. Maria Pianezzola
SEAcop STP, Torino, Mondovì

Foto di copertina "Autunno in Alta Valle Maira"
Per gentile concessione Paolo Leone

Premessa

Il Piemonte è notoriamente molto frammentato dal punto di vista amministrativo; la Regione comprende 1180 dei 7091 Comuni italiani (pari al 15% del totale), rappresentati per l'88,6% da piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti (IRES, 2024).

Preceduta dalla sola Lombardia, che comprende un numero ancora maggiore di Comuni, e dalla Valle d'Aosta, in quanto a dimensione demografica dei singoli Enti locali, la nostra Regione è fortemente condizionata nella sua policy dalla polverizzazione amministrativa "di ostacolo ad un'attuazione efficace ed efficiente delle politiche di sviluppo" (IRES, 2024).

Altrettanto significativo è il fatto che i Comuni con un numero di residenti inferiore a 500 abitanti siano più del 40% di quelli presenti nelle aree rurali più marginali classificate C2 e D.

La presenza di Enti di ridotte dimensioni dal punto di vista del numero di residenti, a cui fanno riscontro peraltro dimensioni territoriali spesso elevate, si traduce nella maggior parte dei casi in una crescente difficoltà gestionale per la carenza di risorse finanziarie e per la modesta, se non talvolta nulla, strutturazione degli enti.

Questa condizione diviene drammatica nelle aree montane più interne, dove la singola municipalità è isolata, oltre che dal punto di vista geografico, anche dal punto di vista della competenza nell'acquisizione di fondi pubblici, nella gestione operativa degli stessi in termini di progettazione, affidamenti e appalti o della complessa rendicontazione degli investimenti realizzati.

L'associazione dei Comuni nelle Comunità Montane svolgeva, fino al 2012, una valenza strategica per consentire la governance delle funzioni delegate e per permettere potenzialmente una maggiore efficacia nella ricerca di opportunità e di soluzioni per la gestione del territorio e lo sviluppo economico e sociale delle aree interne.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della L.R. 11/2012 "*Disposizioni organiche in materia di enti locali*", il territorio montano piemontese ha dovuto affrontare un lungo e complesso processo di riorganizzazione che ha visto la sostituzione delle Comunità Montane con le Unioni Montane, organismi di fatto fortemente indeboliti rispetto agli enti precedenti, sia in termini di governance e di struttura sia dal punto di vista della stabilità della composizione territoriale.

Il presente documento analizza sinteticamente il percorso che la montagna cuneese ha sviluppato a partire dalla nascita delle Comunità Montane nel 1971, per passare alla definizione delle loro funzioni con la L.R. 16/1999 "*Testo Unico delle leggi della montagna*", fino alla successiva evoluzione e macroscopica trasformazione in Unioni Montane, ai sensi della L.R. 11/2012.

Per contro, vengono esaminate le politiche attuate in tale ambito da altre Regioni del nord Italia, laddove alla possibile soppressione delle Comunità Montane si è preferita la loro razionalizzazione.

Segue una analisi della geografia delle progressive variazioni osservabili nella configurazione delle Unioni piemontesi, visualizzata interpretando cartograficamente i 14 Stralci della Carta delle Associazioni dei Comuni della Regione Piemonte. **Fin dall'esame visivo delle figure, ci si accorge dell'impatto che possono avere avuto nel corso degli anni, e anche più recentemente, le ripetute modificazioni dei perimetri delle Unioni Montane, generate spesso da conflitti interni, con il conseguente impedimento delle auspicabili azioni pianificatorie in termini socio-economici e di sviluppo, al contrario rese possibili, seppure con qualche difficoltà, in epoche passate con Enti territorialmente più stabili.**

Il testo descrive dal punto di vista qualitativo le principali fonti di finanziamento del processo finalizzato alla creazione delle Unioni Montane e gli strumenti di finanziamento pubblico che in questi anni hanno offerto occasioni per pianificare e sostenere lo sviluppo delle aree montane cuneesi.

Si tratta di opportunità diverse, a volte tra loro sovrapposte senza la ricerca di programmazione pluriennale e di integrazione e complementarietà tra gli strumenti di finanziamento, che hanno messo, e mettono, a disposizione dei territori ingenti risorse, a volte mal utilizzate o sottoutilizzate proprio per la mancanza di una opportuna geografia fisica e amministrativa e di un indispensabile coordinamento tra le amministrazioni operanti ai differenti livelli.

Fattore determinante per la errata o mancata messa a terra delle risorse è la debolezza delle Unioni dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e soprattutto direzionale e tecnica. Salvo in alcuni casi, quando le unioni beneficiano di risorse provenienti dall'esterno e dal mondo privato, le sole risorse umane ed economiche degli enti rappresentano un fattore molto penalizzante. Ricorrono situazioni con servizi di segreteria generale e uffici tecnici destrutturati, con la presenza di professionalità a scavalco di più enti, che forzatamente possono agire solo in modo discontinuo.

Negli ultimi due decenni in tutto il Piemonte, e in particolare nella montagna cuneese, si è assistito quindi a una forte tendenza all'instabilità geografica delle Unioni con ricorrenti modifiche nella composizione dei singoli Enti sovralocali, che hanno comportato lo sgretolamento di compagini apparentemente stabili, la riagggregazione in nuovi insiemi piuttosto che all'estinzione di alcuni di essi.

Questa modalità certamente non giova prima di tutto alle comunità locali che, seppure caratterizzate dallo spopolamento, da un elevato indice di invecchiamento e dalla carenza di

giovani, dalla debolezza dei servizi di base, dalla contrazione del numero di aziende e dell'occupazione, manifestano ancora una certa potenziale vivacità.

Il processo di indebolimento innescato dalla L.R. 11/2012 è un fatto noto, di cui sono consapevoli certamente gli amministratori locali e, più recentemente, anche la politica regionale, che si auspica si avvii a intraprendere un processo di profonda revisione della normativa a beneficio delle aree più fragili.

Il percorso di ricostruzione, che dovrà riguardare ambiti, durata e funzioni dei nuovi Enti, non è semplice, ma è l'unica strada praticabile per ridare dignità e consapevolezza alla governance e competenze e operatività alle strutture amministrative e tecniche degli Enti sovralocali.

1. La nascita delle Comunità Montane in Piemonte

Le Comunità Montane sono state individuate dalla Regione Piemonte in seguito alla delimitazione del territorio in “zone montane omogenee”, di intesa con i Comuni interessati e in coerenza con la L. 3 dicembre 1971, n. 1102 *“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”*.

Successivamente sono state formalmente costituite con la L.R. 11 agosto 1973, n. 17 *“Delimitazione delle zone montane omogenee. Costituzione e funzionamento delle Comunità Montane”* che all’art. 2 riporta: *“In ciascuna zona omogenea è costituita, tra i Comuni che in essa ricadono, la Comunità montana, Ente di diritto pubblico. Sono organi della Comunità montana: il Consiglio, la Giunta, il Presidente”*.

Nella regione vengono perimetrare 44 aree e in Provincia di Cuneo sono nove le zone omogenee cui corrispondono altrettante Comunità Montane; esse comprendono complessivamente 144 Comuni, che salgono a 151 con l’entrata in vigore della L.R. 28 agosto 1979, n. 50 *“Aggiornamento ed integrazione della Legge regionale 11-9-1973, n. 17 avente per oggetto: ‘Delimitazione delle zone montane omogenee. Costituzione e funzionamento delle Comunità Montane’*”.

E’ comunque solo dal 1990, anno di approvazione dei Piani pluriennali di sviluppo socio-economico, che le Comunità Montane si inseriscono a pieno titolo nella realtà delle amministrazioni locali quali importanti strumenti per una democratica rappresentanza delle popolazioni montane, per l’azione esercitata sul piano della programmazione zonale e dell’uso del territorio nonché sul piano operativo gestionale.

Dal punto di vista normativo vanno infatti ricordate, a livello nazionale, la L. 8 giugno 1990, n. 142 (poi sostituita dal D. Lgs 267/2000) che ha riaffermato il ruolo degli Enti montani nell’ordinamento istituzionale nazionale, confermandone le funzioni programmatiche proprio attraverso il Piano di Sviluppo. Quest’ultimo, già normato dall’art. 5 della L. 1102/1971, dopo un buon avvio iniziale aveva subito un progressivo rallentamento. La nuova disciplina del 1990 ridefinisce quindi compiti e ruolo dello strumento di programmazione, rapportandolo alle attività di pianificazione e di urbanistica, affidate alle Province, e rendendolo più operativo.

La successiva Legge sulla montagna (L. 31 gennaio 1994, n. 97 *“Nuove disposizioni per le aree montane”*) reinterpreta le politiche a favore delle aree montane ampliandone la funzione quali “politiche speciali” che più di altre devono essere fortemente relazionate al contesto economico-sociale e culturale.

È del 9 ottobre 1995 la L.R. 72 *“Provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socio-economico delle zone montane e modifiche alla legge regionale 18 giugno 1992, n. 28 (già modificata dalla legge regionale 18 giugno 1992, n. 29)”* che modifica la normativa precedente e che meglio definisce il ruolo della Comunità Montana in Piemonte, ribadendo la funzione del Piano di sviluppo. Questo, di durata quadriennale e sottoposto all’approvazione della Provincia, è supportato dalla *Carta di destinazione d'uso del territorio* ed è adottato mediante una Delibera programmatica che individua *“le linee guida su cui si imposterà l’operatività dei due strumenti”*. La carta di destinazione d'uso del territorio, in cui vengono definiti gli indirizzi fondamentali dell'organizzazione territoriale nell'area di competenza, concorre con la Delibera programmatica alla formazione del piano territoriale di coordinamento attuato dalla Comunità Montana anche attraverso l’individuazione di *“piani di settore pluriennali”* e, in ambito agricolo, di *“distretti produttivi”*.

Le funzioni delle 47 Comunità Montane di allora, numericamente incrementate rispetto alle 44 originarie in seguito all’istituzione di tre nuovi Enti rispetto agli anni precedenti, vengono normate dall'art. 9 della L.R. 2 luglio 1999, n. 16 *“Testo Unico delle leggi sulla montagna”* che stabilisce che **l’Ente deve operare per promuovere lo sviluppo socio-economico del proprio territorio e per armonizzare il contesto in cui vivono le popolazioni montane, anche attraverso l’adeguamento dei servizi finalizzati al miglioramento della qualità della vita.**

L’Ente comunitario concorre anche *“alla difesa del suolo e alla difesa ambientale, tutela e valorizza la cultura locale e favorisce l’elevazione culturale e professionale delle popolazioni montane anche attraverso un’adeguata formazione professionale che tenga conto, nei suoi moduli organizzativi, delle peculiarità delle realtà montane”* agendo attraverso il programma operativo annuale di attuazione del Piano pluriennale di sviluppo che integra ogni anno la relazione allegata al bilancio di previsione, attribuendo le risorse economiche necessarie per la sua attuazione. **Il Piano di sviluppo socio-economico diviene quindi espressione concreta della politica e delle competenze locali capaci di individuare e percorrere strategie di medio e lungo periodo, interagendo in modo positivo con Enti territoriali a cominciare dalla Provincia.**

La copertura finanziaria della L.R. 16/99 è assicurata in quegli anni dal Fondo regionale per la montagna, per il 70% ripartito tra le Comunità Montane (una quota rimane invece in dotazione alla regione per coprire i costi delle iniziative in capo alla Giunta regionale ed

un'altra quota sostiene i Progetti Integrati presentati dalle unioni, singole o aggregate tra loro).

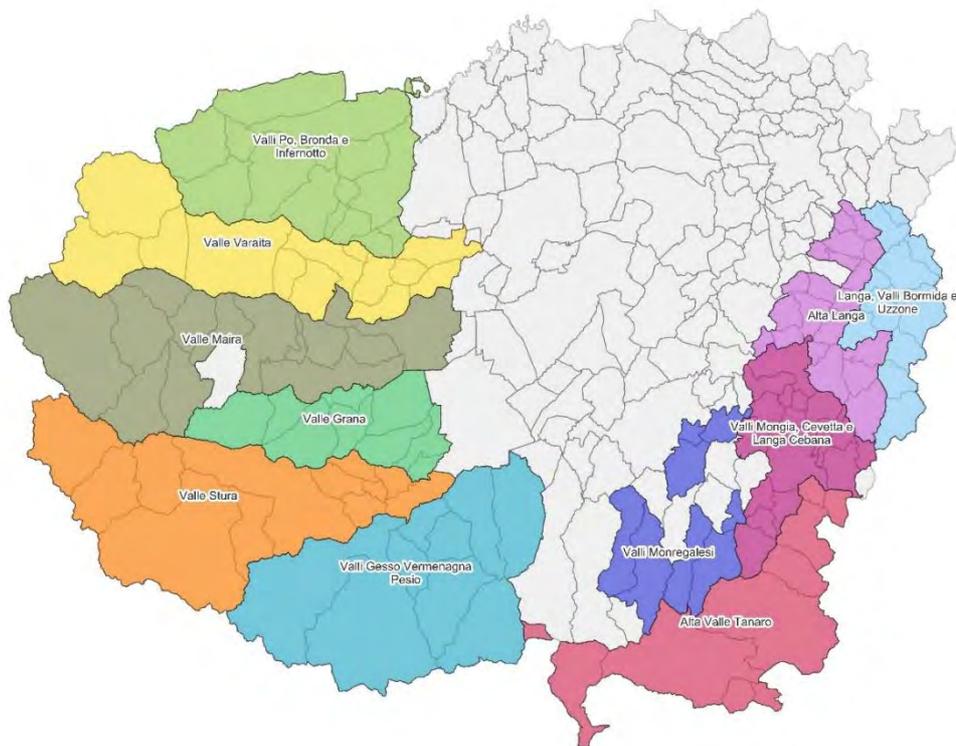


Figura 2– Composizione delle 11 Comunità Montane cuneesi istituite con la L.R. L.R. 2 luglio 1999, n. 16

Nel periodo 1995-2000, tale fondo aveva già sostenuto politiche specifiche per le aree montane complessivamente per circa 126 milioni di euro, per il 63% di origine regionale e per il 37% nazionale. Di questi, circa 87,3 milioni di euro erano stati direttamente ripartiti tra le Comunità Montane per il 70% in base alle dimensioni del territorio e per il 30% in base alla popolazione residente.

In dettaglio e a titolo di esempio, nel 2001 le Comunità Montane piemontesi ebbero a disposizione circa 14,5 milioni di euro (27,4 miliardi di lire), utilizzati in parte anche per la copertura delle spese di funzionamento degli uffici oltre che per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di sviluppo, e inoltre 2,6 milioni di euro per interventi di sistemazione idrogeologica unitamente a cospicue risorse per i Progetti integrati, per le iniziative in capo alla Giunta regionale e per le aree escluse dall'Obiettivo 2 dei fondi strutturali.

Sebbene questi provvedimenti non potessero avere l'ambizione di risolvere le problematiche già in allora evidenti, quali il precario assetto demografico e il saldo migratorio positivo o la scarsa dotazione in servizi per la popolazione, costituirono di fatto strumenti di sostegno che,

gestiti attraverso la programmazione concertata delle Comunità Montane con la Regione, permisero di favorire un certo dinamismo e di realizzare significative iniziative di sviluppo.

Con l'art. 2 della L.R. del 01.07.2008, n. 19, la Regione Piemonte riduce a un massimo di 23 le precedenti 48 Comunità Montane (l'incremento di una unità è dovuto alla divisione della C.M. delle Valli Gesso Vermenagna Pesio in due Enti), così come visualizzato nella cartografia più oltre riportata per il territorio regionale e per la Provincia di Cuneo, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati dalla Finanziaria dello Stato per quell'anno.

La Regione si diede quattro mesi di tempo per l'approvazione definitiva della normativa e suddivise le Comunità Montane su base provinciale: due per la provincia di Alessandria, tre per quella di Biella, sei per Cuneo, sei per Torino, quattro complessivamente per Verbano-Cusio-Ossola e Novara, di cui una interprovinciale, una per Vercelli, una per Asti, concedendo ai Comuni facenti parte di una Comunità la facoltà di uscire dall'Ente e di costituire Unioni di Comuni.

La cosiddetta Legge regionale Bresso ebbe lo scopo di evitare la soppressione di un terzo degli Enti da parte dello stato e contestualmente quello di perseguire il contenimento dei costi, riconoscendo *"il ruolo di istituzioni indispensabili che necessitano di specifici fondi per la montagna per riequilibrare i territori, evitando di mettere a rischio la sopravvivenza stessa delle aree montane"*. La normativa, per conferire maggiore stabilità al sistema e limitare condizionamenti di carattere politico da parte delle amministrazioni comunali, istituì la modalità di elezione diretta del Presidente da parte dei Consigli comunali; inoltre vennero stabilite la riduzione del numero di amministratori, l'introduzione dell'Assemblea dei Sindaci per garantire comunque la partecipazione di tutti i Comuni alla governance dell'ente e l'indennità per il presidente e i consiglieri, parametrata su quella dei Comuni con meno di diecimila abitanti.

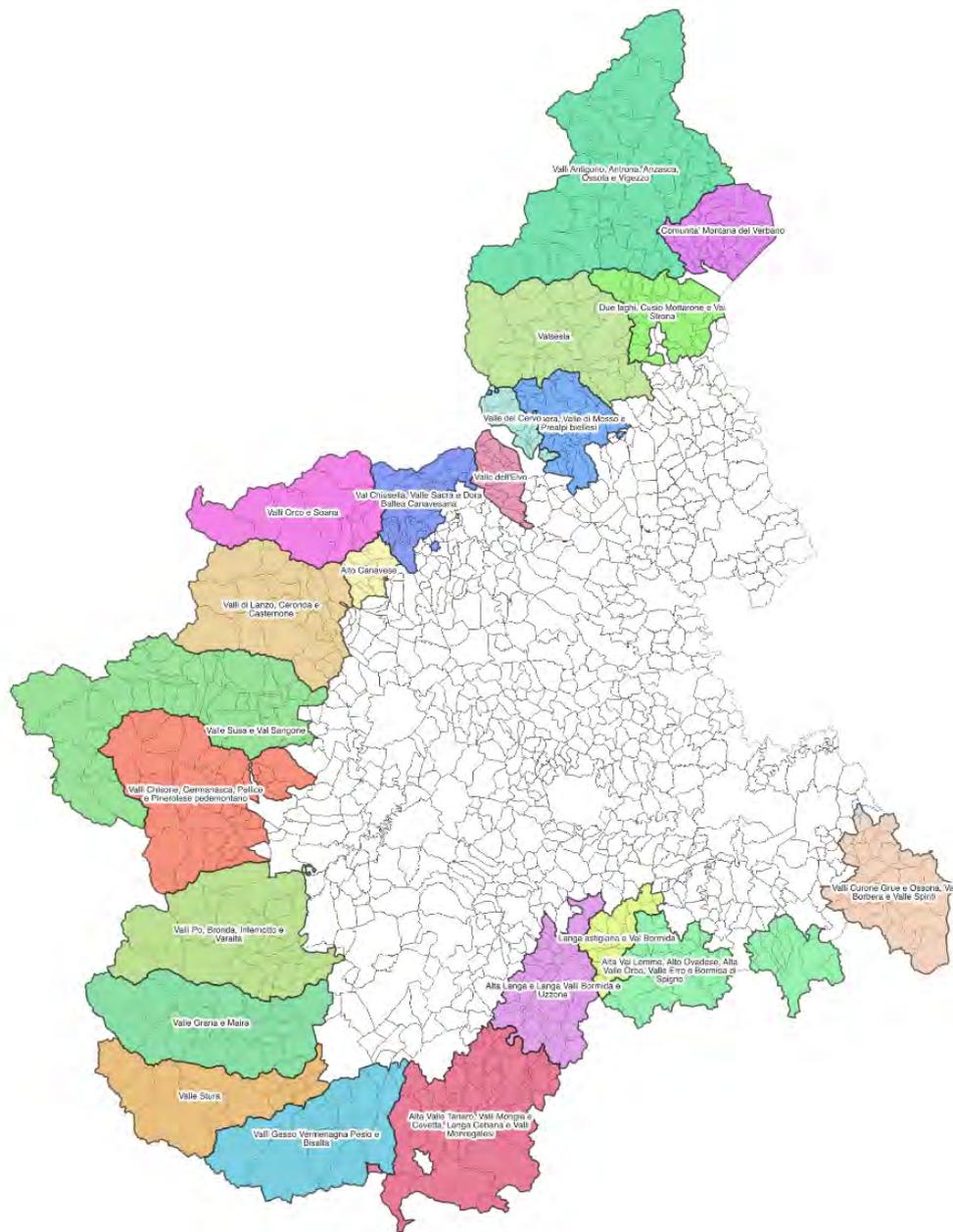


Figura 3 - Perimetro delle 23 Comunità Montane della Regione Piemonte istituite con la L.R. 01.07.2008, n. 19

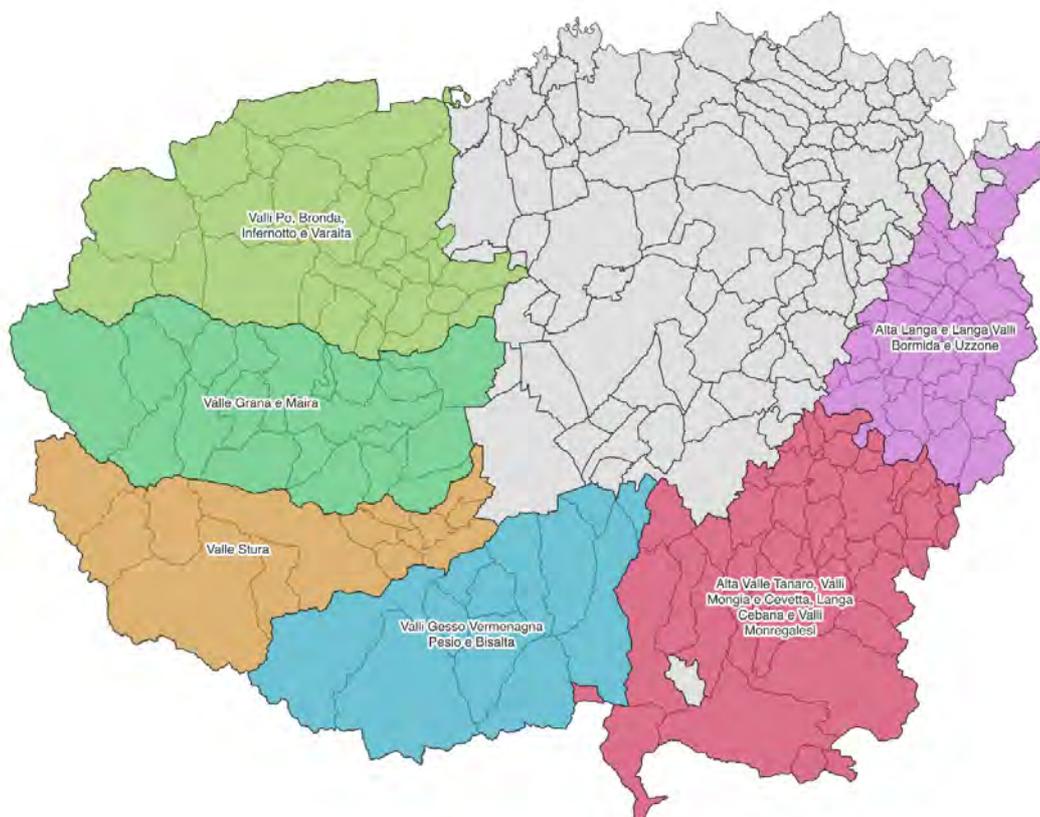


Figura 4 – Composizione delle sei Comunità Montane cuneesi istituite con la L.R. 01.07.2008, n. 19

Un ruolo fondamentale, nella fase iniziale della costituzione delle Comunità Montane e per il loro successivo sviluppo, va attribuito ad alcune figure che hanno operato con lungimiranza e con una visione di lungo periodo a favore della montagna della Provincia di Cuneo.

Tra questi Gian Romolo Bignami, che dagli anni Sessanta del novecento diresse l'Ufficio Montagna della Camera di Commercio occupandosi del territorio montano, fragile e in corso di trasformazione.

Nel decennio successivo, le Comunità Montane nacquero, anche grazie al suo lavoro costante, con grandi speranze, sancendo via via almeno due principi innovativi: il riconoscimento alle popolazioni montane del diritto di stabilire in autonomia cosa fosse lo sviluppo, secondo un criterio di "autodefinizione dei fini", e l'intento di promuovere interventi fra loro integrati, in un'ottica di globalità dello sviluppo.

Determinante fin dalla nascita delle Comunità Montane, è stato il ruolo di UNCEM, che da oltre settanta anni, a partire dalla guida del primo Presidente Giovanni Sartori e del Segretario generale Giovanni Carlo Giraudò per proseguire con l'encomiabile apporto del

Presidente Lido Riba e, oggi, con la modernità di Marco Bussone, lavora con continuità, insieme ai tanti amministratori di Unioni e Comuni, credendo nell'unità e nella sinergia tra gli Enti montani.

2. Verso le Unioni Montane: la normativa nazionale e la normativa della Regione Piemonte

A livello nazionale, il D. Lgs n. 78 del 2010 *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, principalmente con l’art. 14, comma 27 ha reso obbligatorio l’esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni individuando le funzioni fondamentali:

- 1) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- 2) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale (compreso il trasporto pubblico comunale);
- 3) catasto, ad eccezione delle funzioni statali;
- 4) pianificazione urbanistica ed edilizia e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- 5) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- 6) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- 7) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- 8) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- 9) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- 10) servizi in materia statistica.

Il comma 28 cita testualmente: *“I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27” (ad esclusione della lettera l. tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale)”*.

Il quadro normativo di riferimento nazionale per il riordino degli Enti locali deriva dall’applicazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56 *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle*

province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”, meglio nota come “Legge Del Rio”.

La normativa, che nacque in realtà come legge teoricamente “transitoria”, venne approvata a seguito di un periodo caratterizzato da una forte crisi economica e istituzionale (anni 2007-2012) e assunse la valenza di provvedimento normativo spinto da logiche di marcato contenimento della spesa pubblica, senza riferimento e valorizzazione del buon andamento di molte pubbliche amministrazioni.

L’approvazione della legge venne in un certo senso anche penalizzata da un iter elaborativo parlamentare sbrigativo, tanto che alcuni dei provvedimenti connessi al riordino delle Province e all’istituzione delle Città metropolitane vennero in seguito dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale. A valle di quella fase complessa e a volte contraddittoria, venne approvata una radicale riforma degli Enti locali e sovralocali, con nuova definizione delle Province e la previsione dell’istituzione delle Città metropolitane, oltre che la disciplina finalizzata alla fusione dei Comuni e alla definizione di struttura e ruolo delle Comunità Montane.

Negli anni successivi, la Legge 6 ottobre 2017, n. 158 *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”* stabilì, tra l’altro, che Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dovessero svolgere anche le funzioni di programmazione in tema di sviluppo socio-economico e quelle riferite all’utilizzo delle risorse finanziarie, anche quando derivanti dai fondi strutturali europei (art. 15).

Il Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 Codice della protezione civile, art. 12 *“Funzioni dei Comuni ed esercizio della funzione associata nell’ambito del Servizio nazionale della protezione civile”*, al comma 1 specifica inoltre che: *“Lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni”*, anche quando in forma associata (comma 2), formalizzando una specifica ulteriore competenza dei comuni in forma associata.

In parallelo, la Regione Piemonte, come è noto, con la L.R. 28 settembre 2012, n. 11 disciplina le nuove forme di riorganizzazione dell’esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza comunale (art. 2) e abolisce di fatto le Comunità Montane (art. 16 *Estinzione delle comunità montane*), sostituite dalle Unioni di Comuni (art. 4) o, nel rispetto delle norme statali, dalla Convenzione (art. 5).

Fin dai primi anni successivi all’approvazione della legge regionale e alla nascita delle Unioni Montane, appare evidente come la nuova geografia del territorio montano sia complessa e poco efficace rispetto al periodo precedente.

Le Comunità in corso di abrogazione vennero temporaneamente affidate ai Commissari che ebbero il compito, di fatto, di occuparsi della liquidazione degli Enti, prima che avvenisse la vera e propria trasformazione in Unioni. I Commissari, ai sensi dell'art. 15 co. 2 lett. b), *“assicurano la continuità nella gestione in forma associata dei servizi di competenza comunale, fino a nuova determinazione dei comuni interessati”*.

Un tema in discussione nei primi anni di applicazione della normativa regionale riguardava l'apparente obbligo dell'esercizio delle funzioni fondamentali non necessariamente attraverso l'Unione, ma di fatto compito esercitabile anche tramite Convenzione a seconda degli ambiti individuati, sebbene l'indicazione regionale fosse quella che l'Unione dovesse svolgere una determinata funzione fondamentale per tutti i comuni, per non far venir meno l'utilità dell'Unione stessa.

Ne è un esempio l'esercizio della prima funzione prevista, attinente all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile e al controllo.

Ma soprattutto, con riferimento al territorio montano e collinare, fin da subito la mancanza di una governance regionale nel definire la continuità territoriale delle nuove Unioni diede avvio ad un processo che, ancora oggi in atto, si è distinto per le molte contraddizioni e per i risultati controproducenti in termini di geografia e di organizzazione gestionale delle aree interne.

A margine si segnala che, nel contempo, ANCI dichiarava come le nuove Unioni avessero assunto in realtà una natura centralistica, esautorando i Comuni dalla loro capacità decisionale, penalizzando di conseguenza personale e cittadini, e auspicando piuttosto un potere decisionale in merito alle funzioni fondamentali in capo agli organi comunali.

Si segnala che, di recente, il Decreto Milleproroghe 2025, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio (conversione in Legge 1.02.2025, n. 15), con l'art. 21 “Abrogazione di disposizioni connesse a termini legislativi in scadenza”, comma 3 abroga l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, mettendo fine alle ripetute proroghe concesse, per i piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti disposto dall'art. 14 DL 78/2010 ai commi 31 ter e 31 quater.

L'evoluzione normativa in materia di gestioni associate è contenuta nel **nuovo Testo Unico Enti Locali (TUEL)**, il cui disegno di legge delega, tuttavia, non ha ancora iniziato l'iter parlamentare. Pertanto, nelle more delle nuove disposizioni normative, è affidata al singolo comune la valutazione dell'opportunità, necessità, convenienza della gestione associata mediante Unione o convenzione.

Già in passato, ciascun piccolo Comune piemontese, entrando o uscendo eventualmente dall'aggregazione di appartenenza, non era soggetto a particolari vincoli e tendeva ad affidare

solo la quota di risorse per la gestione delle funzioni montane, manifestando una scarsa sensibilità sull'opportunità della gestione associata, ad esempio mediante uffici comuni, delle 41 funzioni stabilite dalla DGR 40-1626 del 23 giugno 2015, riguardante proprio la conferenza dei servizi e l'esercizio delle funzioni da parte delle Unioni Montane, conseguente allo scioglimento delle precedenti Comunità Montane.

3. L'evoluzione delle Comunità Montane in altre regioni italiane

Regione Lombardia

Nella Regione Lombardia la Comunità Montana è un Ente territoriale locale, istituito dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e ora disciplinato dal Testo Unico sugli Enti Locali (art. 27 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Si tratta di un **Ente pubblico ad appartenenza obbligatoria**, costituito con provvedimento del Presidente della Giunta Regionale, tra Comuni Montani, anche appartenenti a Province diverse.

Il compito principale assegnato agli Enti comunitari comprende la promozione e la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni conferite, e l'esercizio associato di funzioni comunali. Le Comunità Montane sono organizzate in "zone omogenee", riconosciute dalla legge regionale e spesso coincidenti con bacini naturali, per lo più fluviali, riferibili quindi ad un'unica valle. Dopo il riordino operato con la L.R. 19/2008, quale conseguenza delle esigenze di contenimento dei costi dettate dalla Legge Finanziaria 2008, in Lombardia operano 23 Comunità Montane. In seguito all'azzeramento delle risorse statali destinate al funzionamento degli Enti, la Regione Lombardia dal 2011 destina ogni anno alle Comunità Montane un contributo dedicato, che consente agli Enti di svolgere le funzioni delegate dalla Regione stessa e le funzioni associate per conto dei Comuni appartenenti al territorio di riferimento, in qualità di Unioni dei Comuni montani lombardi. A titolo esemplificativo, per l'anno 2023 il contributo è stato di 11,5 milioni di euro (DGR del 23/01/2023, n. 7817).

Regione Veneto

Le Unioni Montane della Regione Veneto sono delle **Unioni di Comuni costituite nel territorio montano al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale della montagna** oltre che sostenere la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale che la caratterizza. Negli ultimi dieci anni gli Enti hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nell'esercizio associato dei servizi comunali. Le Unioni sono normate dalle seguenti leggi regionali: L.R. 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane", L.R. 27 aprile

2012, n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", L.R. 24 gennaio 2020, n. 2 "Disposizioni in materia di enti locali".

La costituzione delle Unioni Montane è condizionata ai seguenti criteri:

- appartenenza alla medesima area geografica omogenea (area montana e parzialmente montana);
- appartenenza degli Enti interessati alla medesima Provincia;
- contiguità territoriale;
- dimensioni associative di almeno 5.000 abitanti (si può derogare al limite di 5000 abitanti, purché le funzioni siano esercitate da almeno tre comuni).

Ai sensi della L.R. 18/2012 sono obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, come individuate dalla normativa statale, i Comuni fino a 3.000 abitanti (comuni montani o parzialmente montani).

Attualmente le Unioni Montane del Veneto sono 18 e comprendono 142 Comuni.

Regione Emilia Romagna

Nella Regione Emilia Romagna, la Comunità Montana è qualificata giuridicamente come Ente Locale. **La delimitazione territoriale delle Comunità montane è prerogativa specifica della regione.**

Delle Comunità Montane fanno parte Comuni classificati interamente o parzialmente montani; la Regione può includere nelle Comunità anche Comuni non montani confinanti, con popolazione inferiore a 20 mila abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità.

La Regione può inoltre escludere dalla Comunità montana i Comuni parzialmente montani con popolazione montana inferiore al 15% di quella complessiva. Sono sempre esclusi i Comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione complessiva superiore a 40 mila abitanti.

Il territorio montano dell'Emilia-Romagna è attualmente organizzato in 18 Comunità Montane.

4. Il processo di definizione e di istituzione delle Unioni Montane in Piemonte

La L.R. 11/2012 stabilisce che le Unioni Montane siano Enti locali costituiti da due o più Comuni e che debbano:

- appartenere alla medesima area territoriale omogenea;
- essere formate da una popolazione minima di 3.000 abitanti,

delegando ai Comuni interessati la presentazione alla Regione delle proposte di aggregazione, nel rispetto dei requisiti indicati.

Nelle Unioni montane ricadono in genere Comuni corrispondenti alle aree D (Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo) e C (Aree rurali intermedie) (Classificazione secondo la tipologia areale ex-Reg. UE n. 1305/2013). In Provincia di Cuneo, i Comuni di Revello e di Caraglio, sebbene classificati B (Aree ad agricoltura intensiva) sono stati o sono tutt'ora parte di un'Unione mentre il Comune di Manta, classificato C1, non ha mai aderito a una Unione.

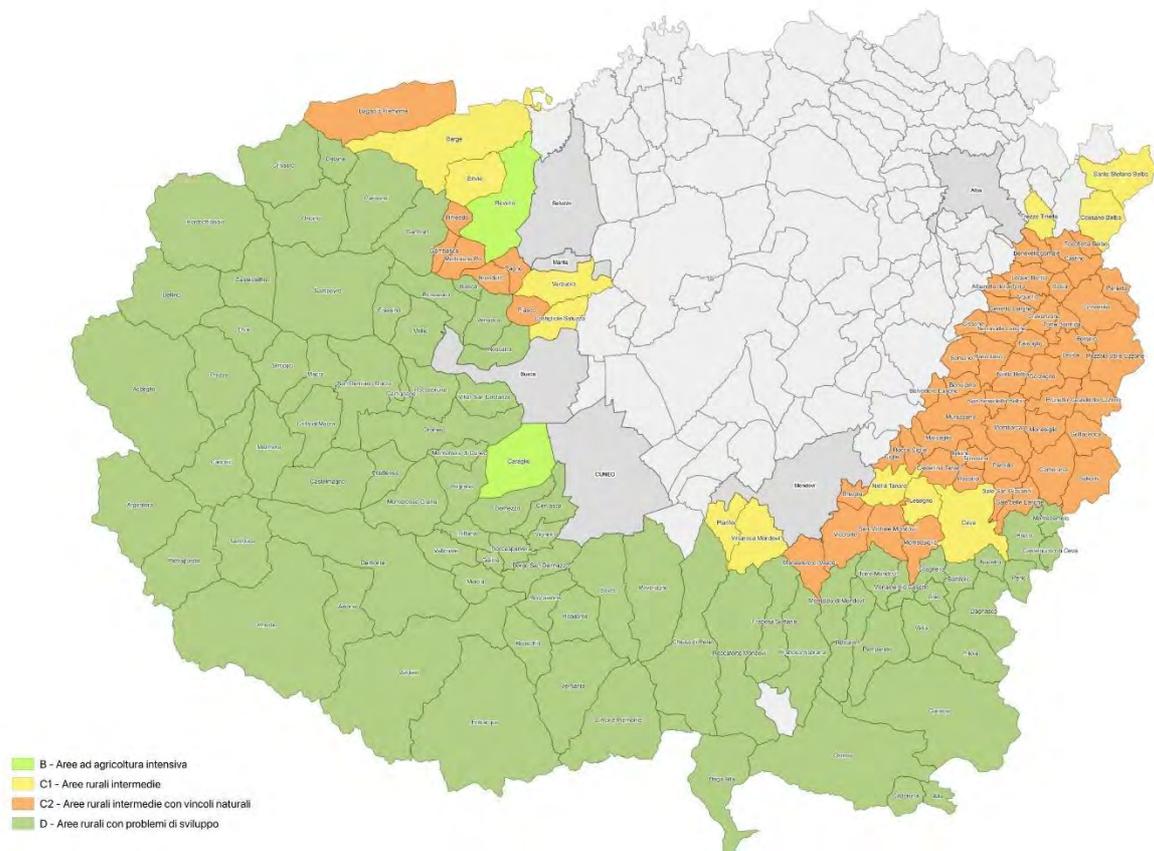


Figura 5 – Classificazione secondo la “tipologia areale” dei Comuni della Provincia di Cuneo aderenti a una Unione Montana

Negli anni successivi all'emanazione della legge e fino al mese di novembre 2024, si susseguono via via quattordici Stralci approvati con DGR della Regione Piemonte, ciascuno dei quali corrisponde a una determinata configurazione geografica della composizione delle Unioni Montane piemontesi.

Di seguito vengono visualizzati gli Stralci cartografici che rispecchiano la situazione della montagna cuneese, senza tralasciare di evidenziare il quadro complessivo regionale.

Con la D.G.R. 18 novembre 2014, n. 1-568 Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. viene adottata la *“Carta delle forme associative del Piemonte - Primo stralcio”*.

Dalla Delibera emerge come *“il processo aggregativo che ha coinvolto la quasi totalità dei 1206 comuni piemontesi artefici di una complessa operazione abbia portato ciascun comune a partecipare alla forma associativa prescelta, convenzione e/o unione, ovvero di partecipare a più forme associative per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, e per quelle specifiche della montagna, seguendo un percorso che si sta rivelando dinamico e flessibile al mutare delle esigenze e delle scelte”*. La Regione con questo primo atto ratifica l'istituzione delle sole Unioni di comuni dotate dei requisiti richiesti dalla legge statale e dalle leggi regionali vigenti, demandando a successivi provvedimenti di ratifica le Unioni di Comuni non in tali condizioni. In Provincia di Cuneo, vennero così istituite solo le cinque Unioni riportate nello schema seguente, con le seguenti importanti discontinuità territoriali:

- la non adesione all'U.M. dei Comuni del Monviso di Revello (che aderirà in una seconda fase), di Envie e di Rifreddo (che anche negli anni successivi non aderiranno mai all'Ente sovralocale);
- la iniziale non adesione all'U.M. Valle Varaita dei Comuni di Pontechianale, Casteldelfino, Sampeyre nell'alta valle, Rossana, Piasco e Costigliole Saluzzo in bassa valle. Questi Comuni aderiranno all'ente sovralocale, alcuni a fasi alterne, negli anni seguenti.

Tabella 1 - "Carta delle forme associative del Piemonte - Primo stralcio", 2014. Istituzione delle prime cinque Unioni Montane in Provincia di Cuneo.

Denominazione Unione Montana	Data di istituzione	Popolazione (n. abitanti)
UNIONE MONTANA ALTA LANGA	20.05.2014	19.502
UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MONVISO	11.03.2014	7.284
UNIONE MONTANA VALLE GRANA	20.05.2014	17.629
UNIONE MONTANA VALLE MAIRA	07.05.2014	11.764
UNIONE MONTANA VALLE VARAITA	14.01.2014	6.818

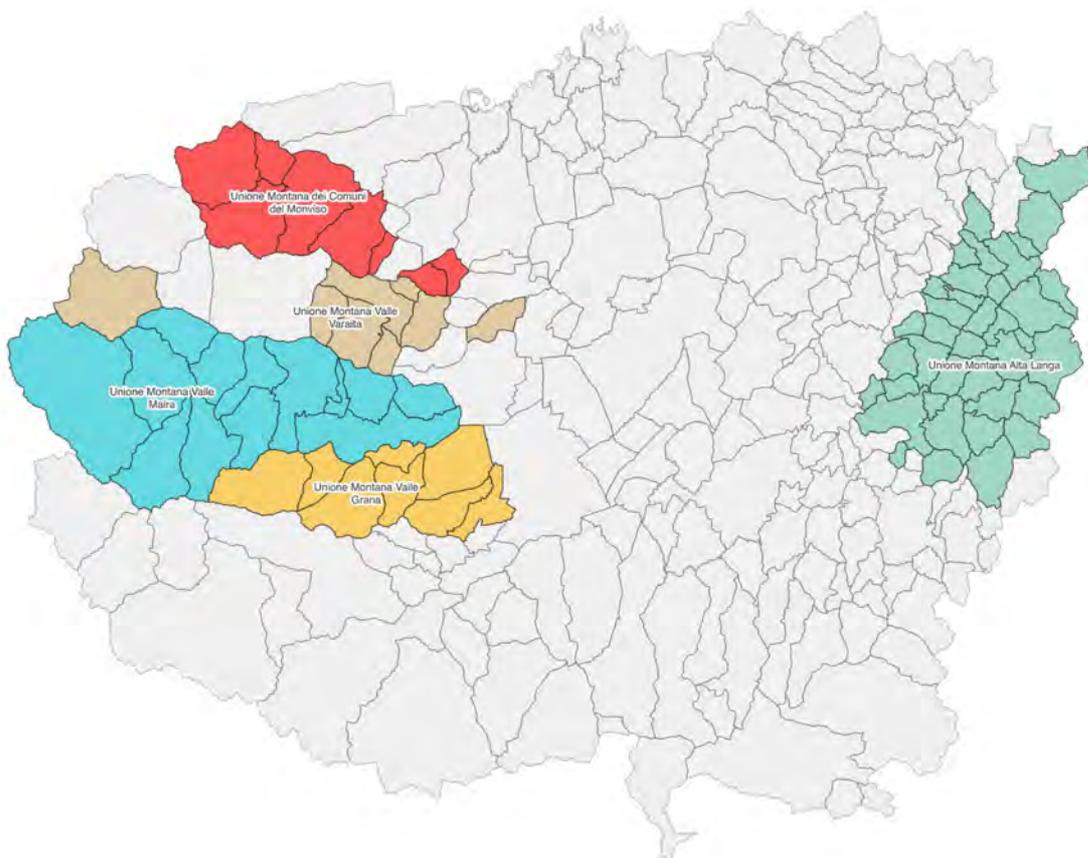


Figura 6 - Perimetro delle prime cinque Unioni Montane istituite in Provincia di Cuneo con il Primo Stralcio del 2014

Nel 2015, con la DGR 16 marzo 2015, n. 13-1179, viene adottata la Carta delle forme associative del Piemonte - Secondo stralcio e si aggiungono gli enti riportati nella seguente tabella.

Tabella 2 - “Carta delle forme associative del Piemonte - Secondo stralcio”, 2015

Denominazione	Data di istituzione	Popolazione (n. abitanti)
UNIONE MONTANA ALTA VAL TANARO	20.11.2014	7.669
UNIONE MONTANA DELLE VALLI MONREGALESI	28.01.2025	20.113
UNIONE MONTANA DI COMUNI DELLE VALLI MONGIA E CEVETTA – LANGA CEBANA – ALTA VALLE BORMIDA	20.11.2014	12.123
UNIONE MONTANA VALLE STURA	24.05.2014	19.971

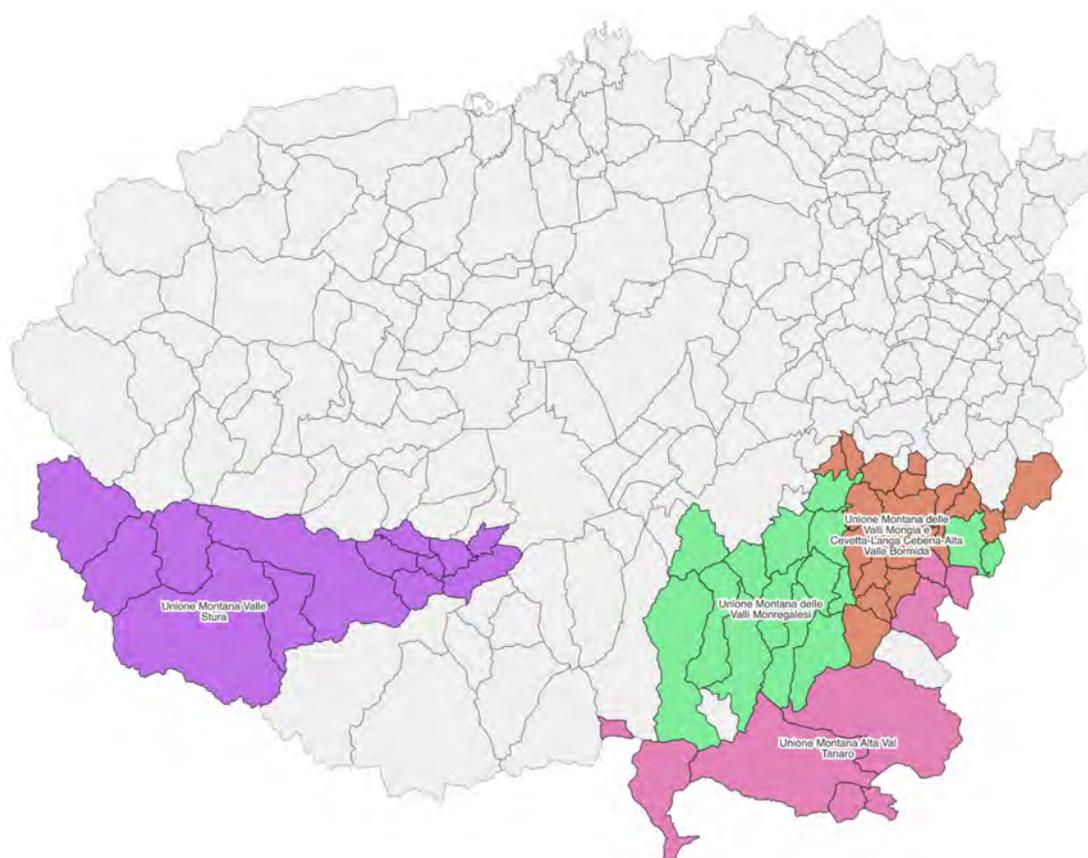


Figura 7 - Perimetro delle ulteriori quattro Unioni Montane istituite in Provincia di Cuneo con il Secondo Stralcio (2015).

Sempre nel 2015, con la DGR 31 luglio 2015, n. 20-1947, viene approvata l'Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte - Terzo stralcio, che in Provincia di Cuneo tiene conto della modifica della composizione di alcune Unioni, in particolare di:

- U.M. dei Comuni del Monviso (aumento della popolazione a 12.268 abitanti, per ingresso di Martiniana Po e Revello);
- U.M. Valli Monregalesi (che passa a una popolazione di 22.335 abitanti per l'ingresso del Comune di Pianfei);
- U.M. Valle Varaita (con 7.909 abitanti per l'inserimento di Pontechianale e Rossana).

Con il Quarto Stralcio della Carta delle Associazioni, approvato con DGR 9.12.2015 n. 14-2551, viene ratificata l'U.M. Alpi del Mare, istituita il 28.09.2015 con 19.998 abitanti, ricadente in due aree geografiche distanti tra di loro e senza contiguità territoriale (tre Comuni nell'area della Bisalta e due in Valle Gesso).

Fin dall'inizio della definizione delle nuove Unioni, nella Regione si registrano casi di aggregazioni frammentate che portano le ex-Comunità Montane alla suddivisione in due o più Unioni, con in parallelo Comuni indecisi rimasti al di fuori delle neo-associazioni o ancora Unioni, proprio come le Alpi del Mare, costituite tra Comuni non contigui o addirittura ricadenti in valli diverse con problemi di accessibilità e di collegamento reciproco, ma soprattutto di pianificazione razionale delle iniziative problematica.

Con il Quarto Stralcio, l'U.M. Valle Varaita si estende al comune di Piasco, raggiungendo un totale di 10.730 residenti

Il Quinto Stralcio, approvato con DGR 29 marzo 2016, n. 9-3077, in Provincia di Cuneo riguarda l'U.M. Alpi Marittime, istituita il 12.03.2016 e comprendente 8.814 abitanti ripartiti in cinque Comuni appartenenti alle valli Gesso e Vermenagna tra loro confinanti, e inoltre l'U.M. Barge-Bagnolo, con 13.901 unità.

Nella primavera 2016, dopo i primi anni di attuazione della normativa regionale e delle successive deliberazioni susseguitesì, in Piemonte si contano complessivamente 97 Unioni, di cui 49 Unioni Montane (dato riferito al 29 marzo 2016).

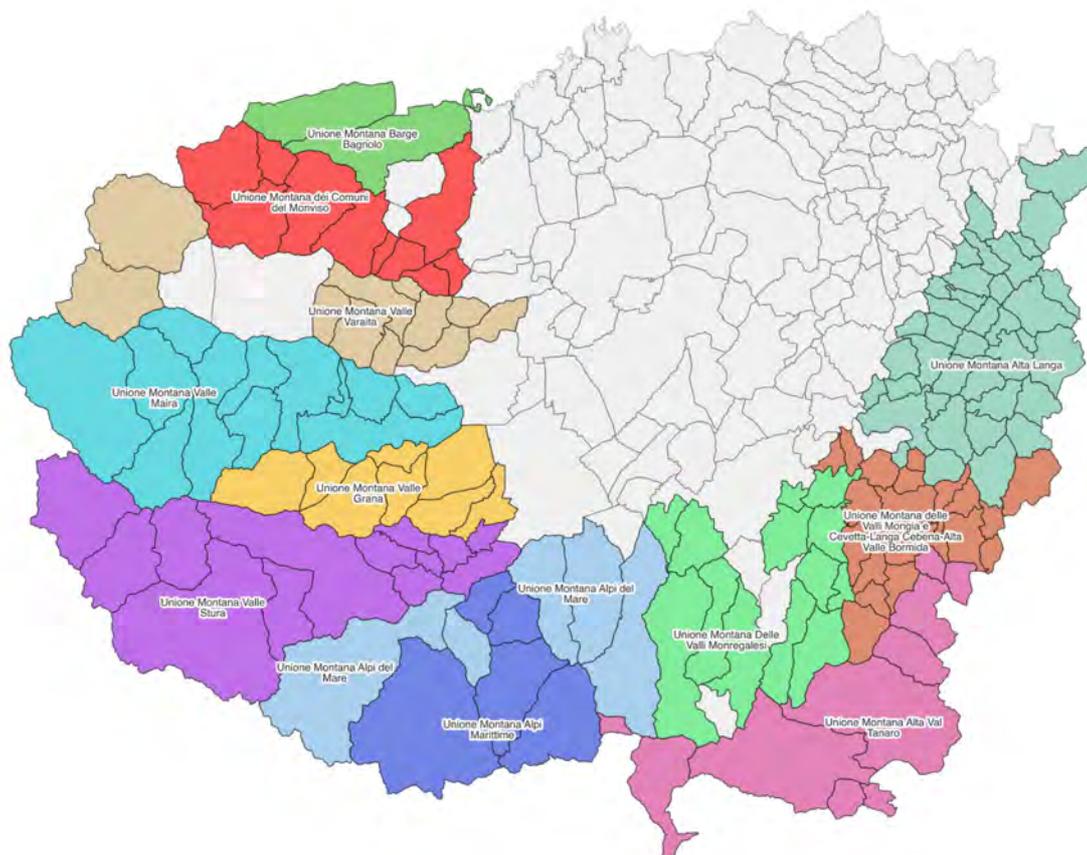


Figura 8- Perimetro delle Unioni Montane istituite in Provincia di Cuneo con il Quinto Stralcio (2016)

Con la DGR n. 53 -3791 del 4 agosto 2016, la Regione adotta il Sesto Stralcio della Carta delle Forme Associative del Piemonte che identifica complessivamente 109 Unioni, di cui 56 Unioni Montane e 53 Unioni di Comuni.

In Provincia di Cuneo, si verifica la modifica della composizione dell'U.M. delle Valli Monregalesi, comprendente in origine 15 Comuni, che si riduce a cinque Enti (con 3.226 unità), per la contestuale istituzione dell'U.M. del Monte Regale (31.05.2016, 6.661 abitanti) e l'U.M. Mondolè (1.06.2016, 12.448 unità) con cinque Comuni per ciascuna.

Si modificano anche l'U.M. Valle Stura, che passa da 19.971 abitanti a soli 7.599 per il recesso di Borgo San Dalmazzo, e l'U.M. Valle Varaita, che passa invece a 11.799 abitanti per l'ingresso di Sampeyre.

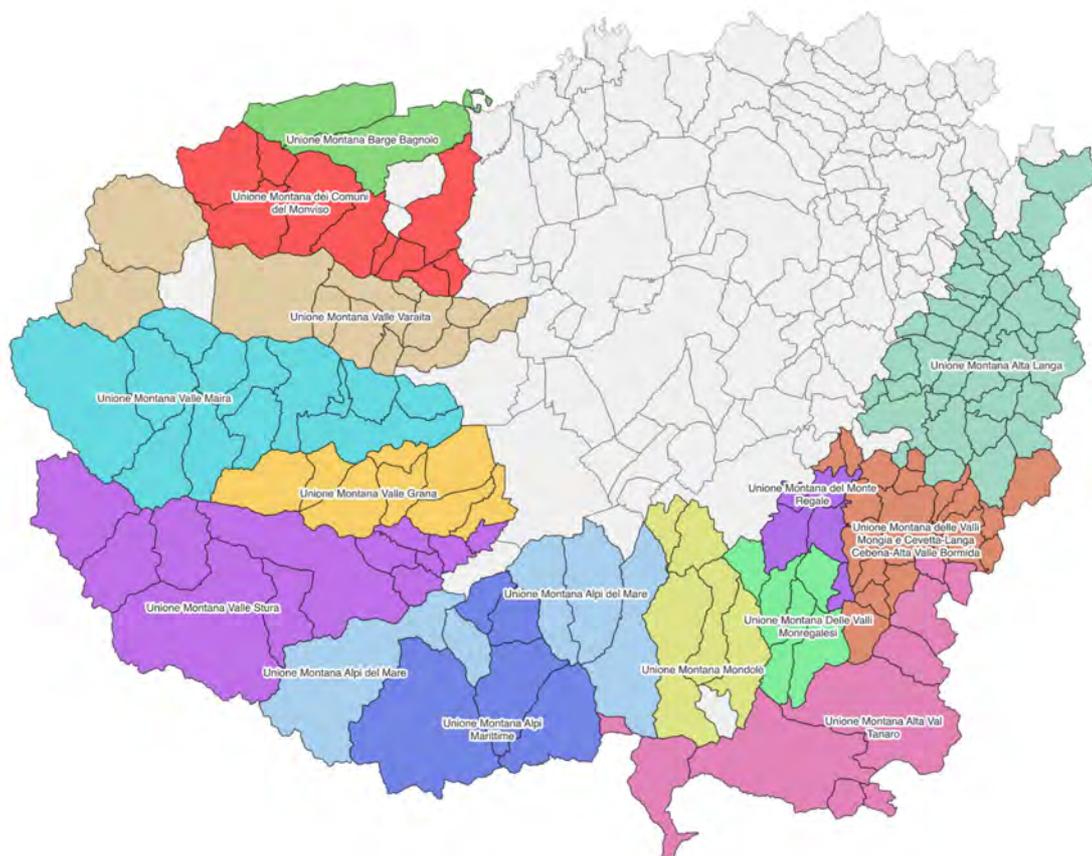


Figura 9 - Perimetro delle Unioni Montane in Provincia di Cuneo istituite con il Sesto Stralcio (2016)

Anche in altre parti del Piemonte si osservano modifiche nella composizione delle Unioni, come visualizzato dalla cartografia sotto riportata, dove le aree tratteggiate indicano le “nuove Unioni” e le aree puntinate le “Unioni che hanno subito variazioni nella composizione”.

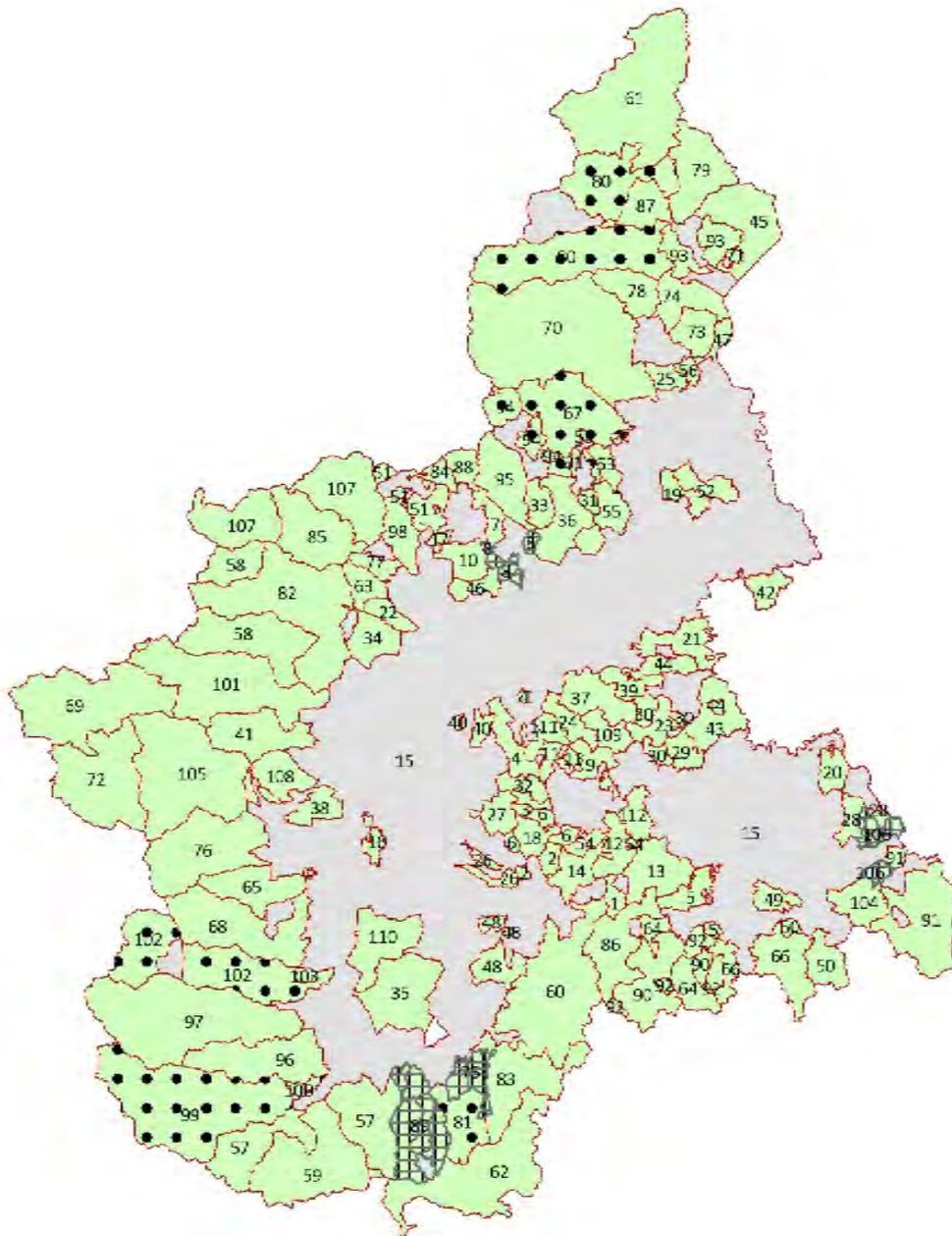


Figura 10- Carta delle Forme Associative del Piemonte VI Stralcio - DGR 53-3791 del 4.8.2016 (IRES Piemonte, 2016) (Le Unioni Valle Stura e Valle Varaita sono identificate da due codici numerici ciascuna per motivi legati all'elaborazione cartografica).

Il 29 agosto 2017 la Giunta Regionale (con Delibera n° 9-5543) adotta il Settimo Stralcio della Carta delle forme associative del Piemonte.

La nuova “Carta” sancisce l’esistenza di 107 Unioni (due in meno rispetto allo Stralcio precedente) di cui 56 Unioni Montane; nell’ambito della montagna cuneese non si segnalano variazioni, al contrario che nel resto della Regione.

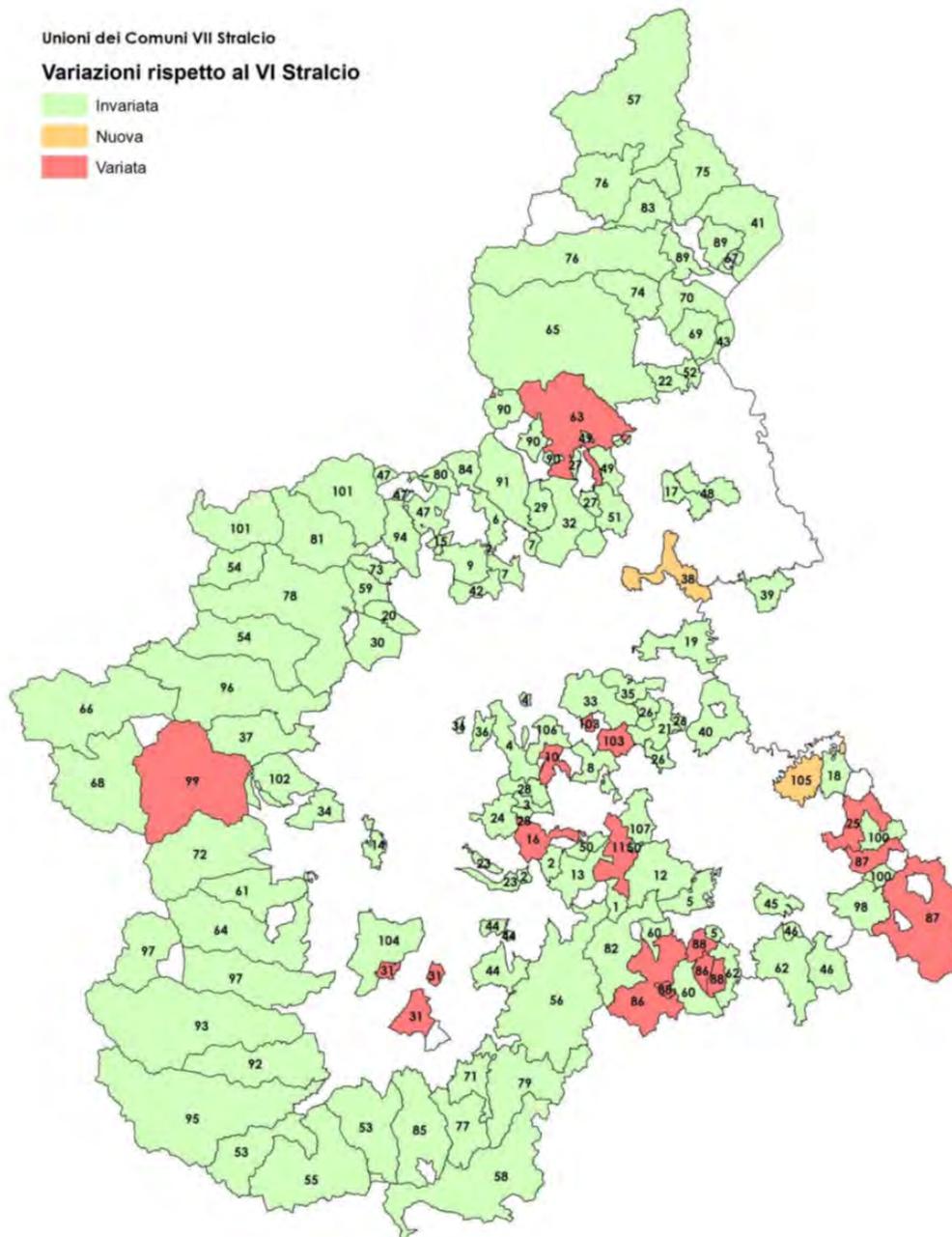


Figura 11 - Carta delle Forme Associate del Piemonte VII Stralcio - DGR 9-5543 del 29.8.2016 (IRES Piemonte, 2017)

La composizione delle Unioni in Provincia di Cuneo rimane stabile anche nel 2018 e fino all'autunno 2019.

Da segnalare in quegli anni, tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, la sollecitazione della Regione Piemonte nella direzione del riordino delle Amministrazioni locali, che porta alla realizzazione di 11 fusioni e alla soppressione di 23 Comuni, nella maggior parte dei casi ricadenti in territorio montano.

Tali fusioni vengono deliberate dalla Regione Piemonte ai sensi dell'articolo 11 della L.R. 28 settembre 2012, n. 11 "*Disposizioni organiche in materia di enti locali*" e sono accompagnate dall'erogazione di risorse.

La montagna cuneese è interessata dalle seguenti fusioni di Comuni:

Legge Regionale n. 24 del 21/12/2018 Incorporazione del Comune di Camo nel Comune di Santo Stefano Belbo;

Legge Regionale n. 27 del 21/12/2018 Incorporazione del Comune di Valmala nel Comune di Busca;

Legge Regionale n. 28 del 21/12/2018 Incorporazione del Comune di Castellar nel Comune di Saluzzo.

Con la DGR dell'8 novembre 2019 n. 1-416, la Regione Piemonte adotta il Nono Stralcio della Carta delle Forme Associative del Piemonte, che non prevede l'istituzione di nuove Unioni, ma tiene conto della diminuzione del numero totale di Unioni, ora 105, di cui 50 montane; si registrano in compenso delle significative variazioni nella composizione degli Enti in diverse Province.

In quella di Cuneo, si segnala la modifica della composizione dell'Unione Montana Valle Varaita (per la fuoriuscita del Comune di Sampeyre e del Comune di Valmala, quest'ultimo accorpato a Busca) e dell'Unione dei Comuni del Monviso. In questo secondo caso, la motivazione è originata dalla fusione del Comune di Castellar e Saluzzo con convenzionamento anche in questo caso con l'Ente sovraordinato per le funzioni montane.

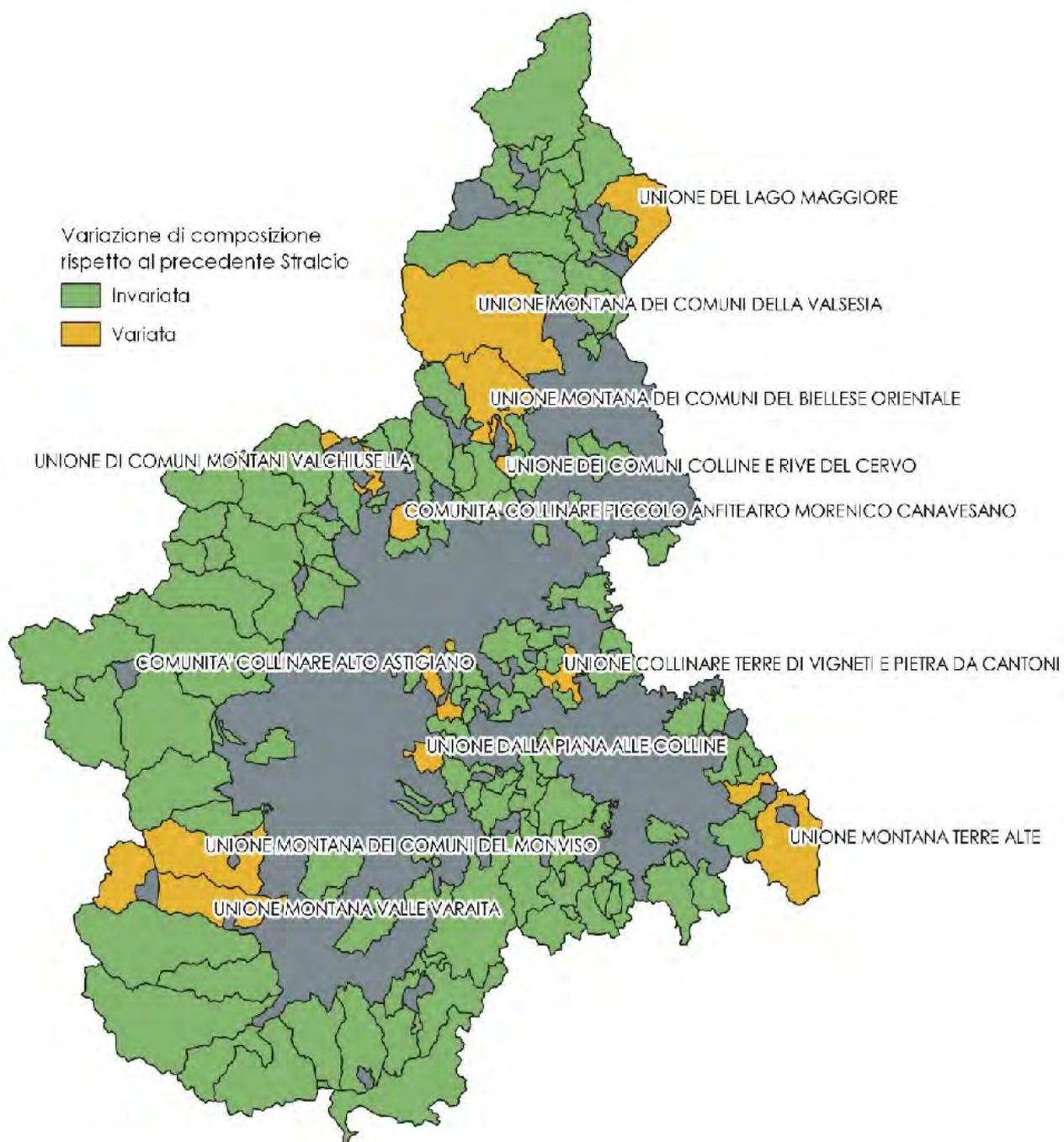


Figura 12- Elaborazione IRES Piemonte su Deliberazione della Giunta Regionale 8 novembre 2019, n 1-461

La Regione Piemonte nel biennio 2020 – 2021 ha adottato il Decimo e l'Undicesimo Stralcio della Carta delle forme associative del Piemonte.

Con il Decimo Stralcio, nel 2020 le Unioni Montane sono 103, di cui 55 montane e 48 non montane.

Stante questa condizione, il 61% del territorio piemontese ricade all'interno di Enti sovralocali, che ospitano solo il 24% della popolazione residente totale della Regione.

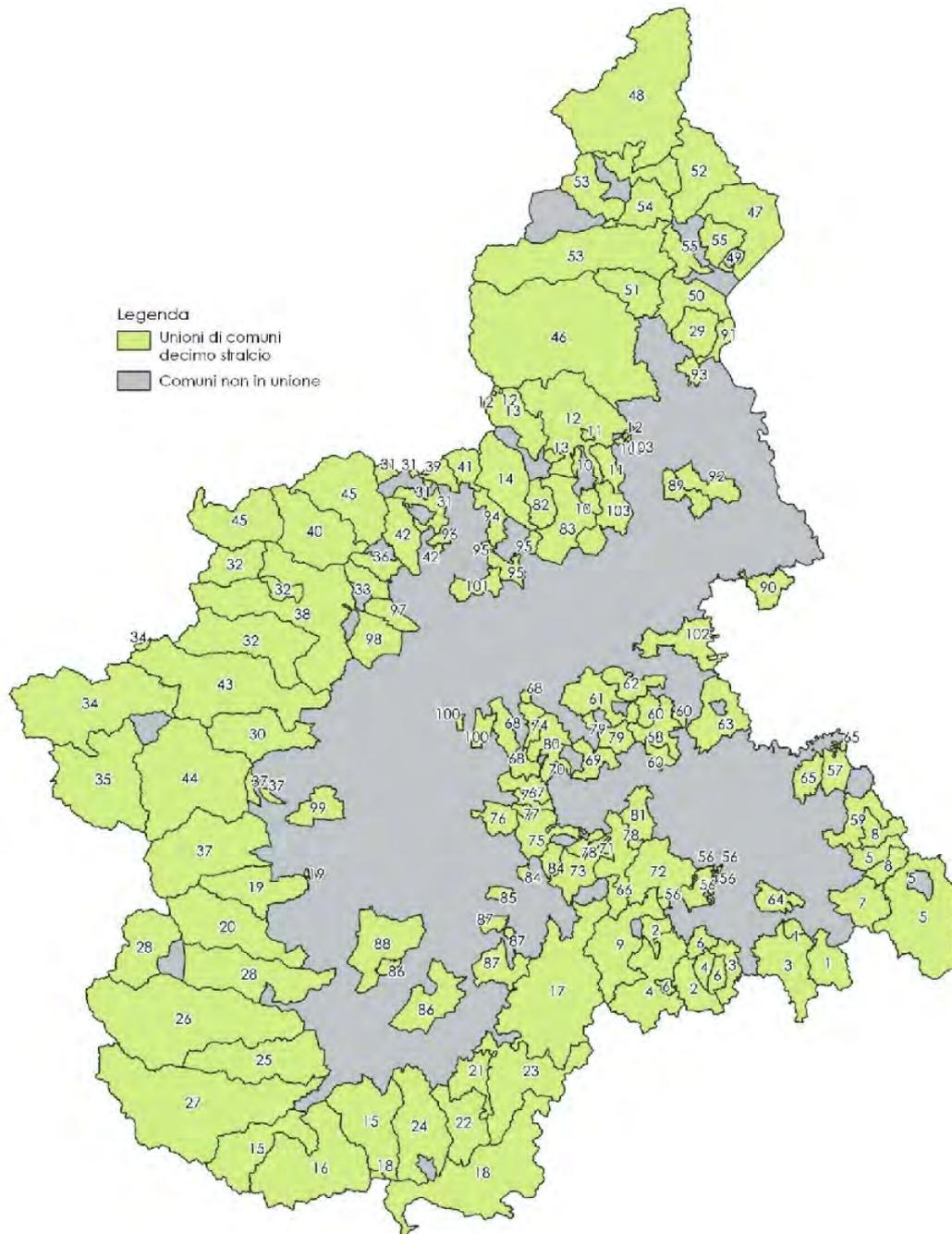


Figura 13 - Elaborazione IRES Piemonte dal Decimo Stralcio della Carta delle Forme associative del Piemonte (DGR n.63-2408 del 27/11/2020)

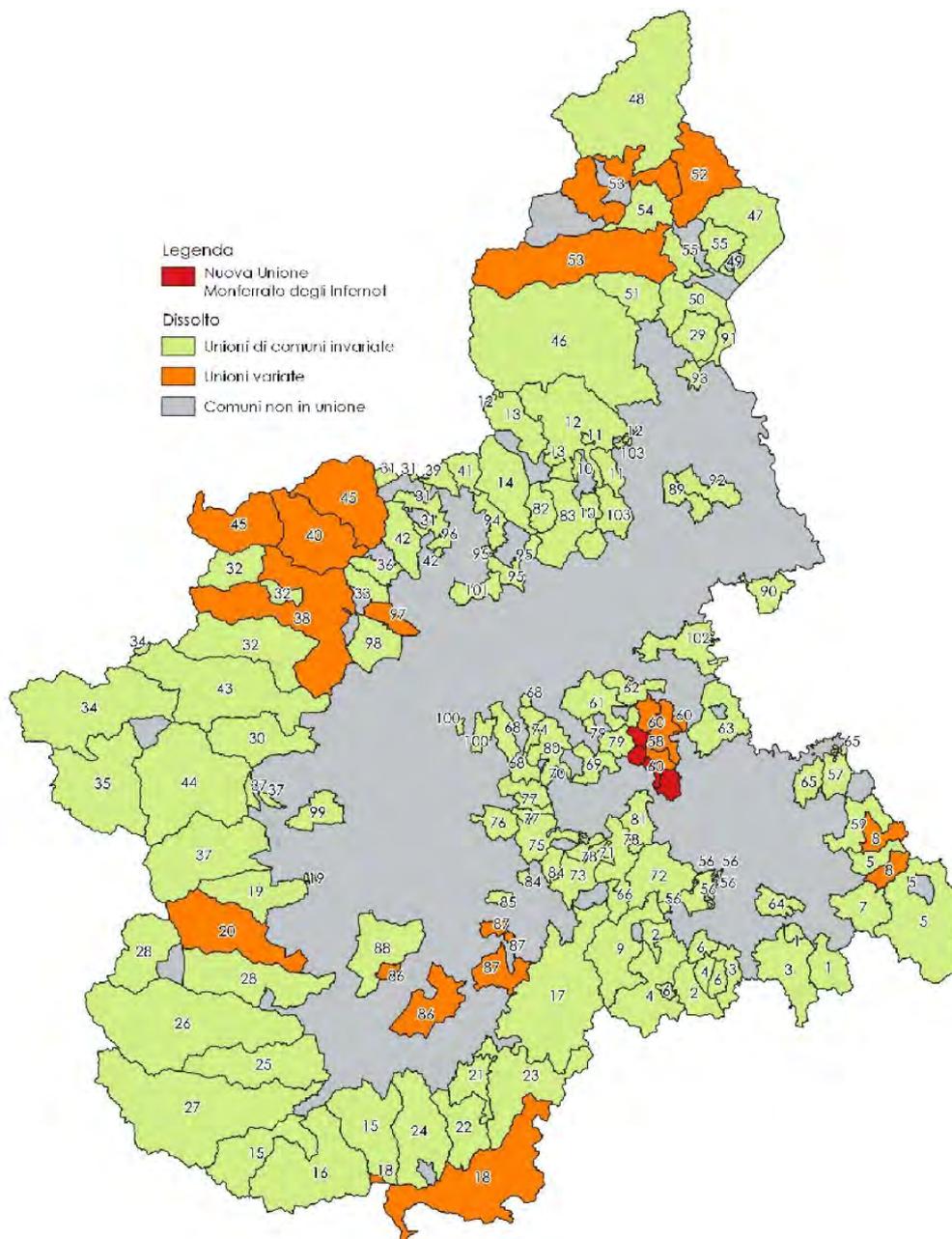


Figura 14 - Elaborazione IRES Piemonte dal Decimo Stralcio della Carta delle Forme associative del Piemonte (DGR n.63-2408 del 27/11/2020)

Con l'adozione dell'Undicesimo Stralcio (DGR 5 novembre 2021, n. 2-4027), si osserva in Piemonte un incremento della tendenza alla variazione della composizione delle unioni, con un conseguente condizionamento in negativo dell'attuazione di progettualità sostenute dai fondi europei.

Si rilevano infatti la chiusura di 5 Unioni e la variazione di 13, nonché la perdita dei requisiti di 2 Enti per l'uscita di alcuni Comuni.

Nel Cuneese si registrano la chiusura dell'Unione Montana Valli Monregalesi e la modifica dell'U.M. Comuni del Monviso, che si riduce a 7 Comuni e a 7083 abitanti, per il recesso di Oncino, nonché dell'U.M. Alta Val Tanaro per il recesso di Garesio (4.042 abitanti in totale, con una evidente discontinuità territoriale).

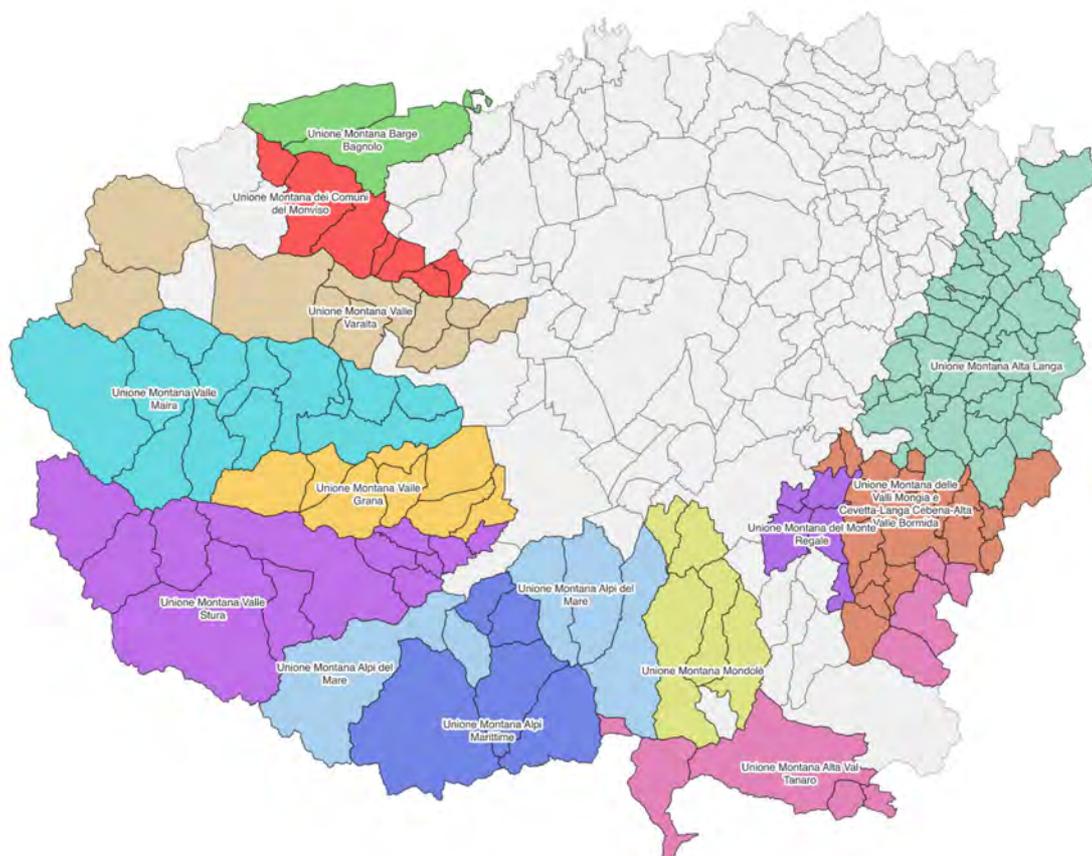


Figura 15 - Perimetro delle Unioni Montane in Provincia di Cuneo ratificate con l'Undicesimo Stralcio (2021).

Nel 2021, con 97 Unioni di cui 54 montane, si registrano in Piemonte una diminuzione del numero di Comuni coinvolti (58%, -3% rispetto al 2020) e un calo della popolazione interessata (22%, - 2% rispetto all'anno precedente).

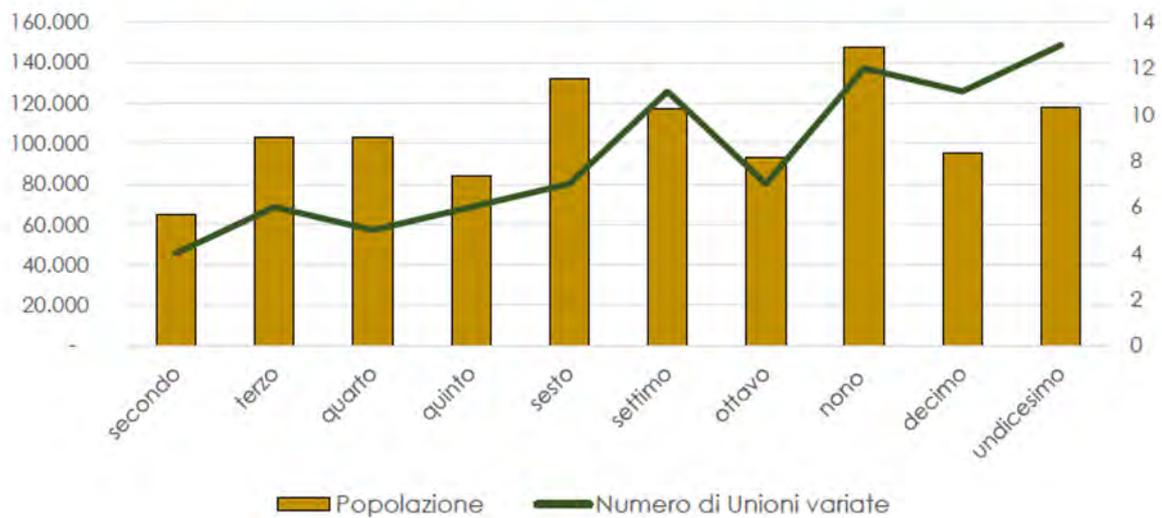


Figura 16 - Unioni di Comuni in Piemonte variate nei diversi Stralci e popolazione residente coinvolta (Elaborazione IRES Piemonte su dati Regione Piemonte, 2021).

Anche per il 2022 viene prorogato l'obbligo di esercizio associato delle funzioni; con la DGR 30 settembre 2022, n.3-560 la Giunta Regionale adotta il Dodicesimo Stralcio della Carta delle Forme associative del Piemonte, che comprende, in seguito a importanti modifiche, 93 Unioni di cui 54 montane.

In Piemonte 11 Unioni variano infatti la loro composizione, tra queste l'U.M. del Monviso, che, a fine 2022, risulta costituita ormai solo da 6 Comuni (Brondello, Gambasca, Ostanza, Paesana, Pagno, Sanfront) rispetto ai 12 originari, per il recesso nel corso degli anni dei Comuni di Revello, Oncino, Crissolo, Martiniana Po, mentre, come si è accennato, Envie e Rifreddo non hanno mai aderito all'Ente.

Mentre 6 Unioni piemontesi si sciolgono, ne vengono inserite tre nuove, due delle quali in deroga ai limiti demografici. La terza nuova Unione interessa il territorio cuneese e riguarda l'U.M. Valli Tanaro e Casotto, istituita in deroga ai requisiti minimi di aggregazione.

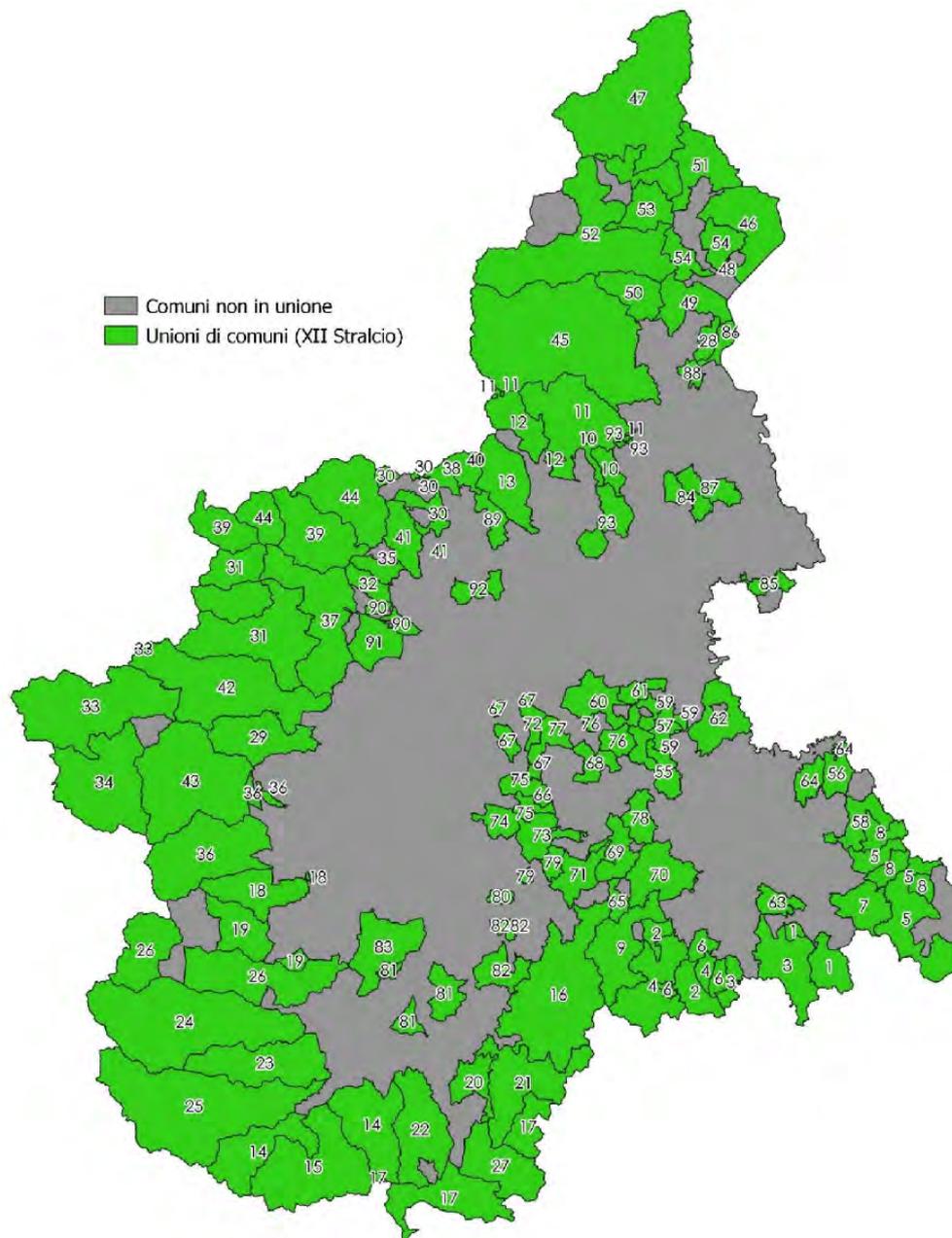


Figura 17 - Situazione delle Unioni in Piemonte, ratificata dal Dodicesimo Stralcio. Elaborazione IRES Piemonte da DGR del 30 settembre 2022, n.3-560

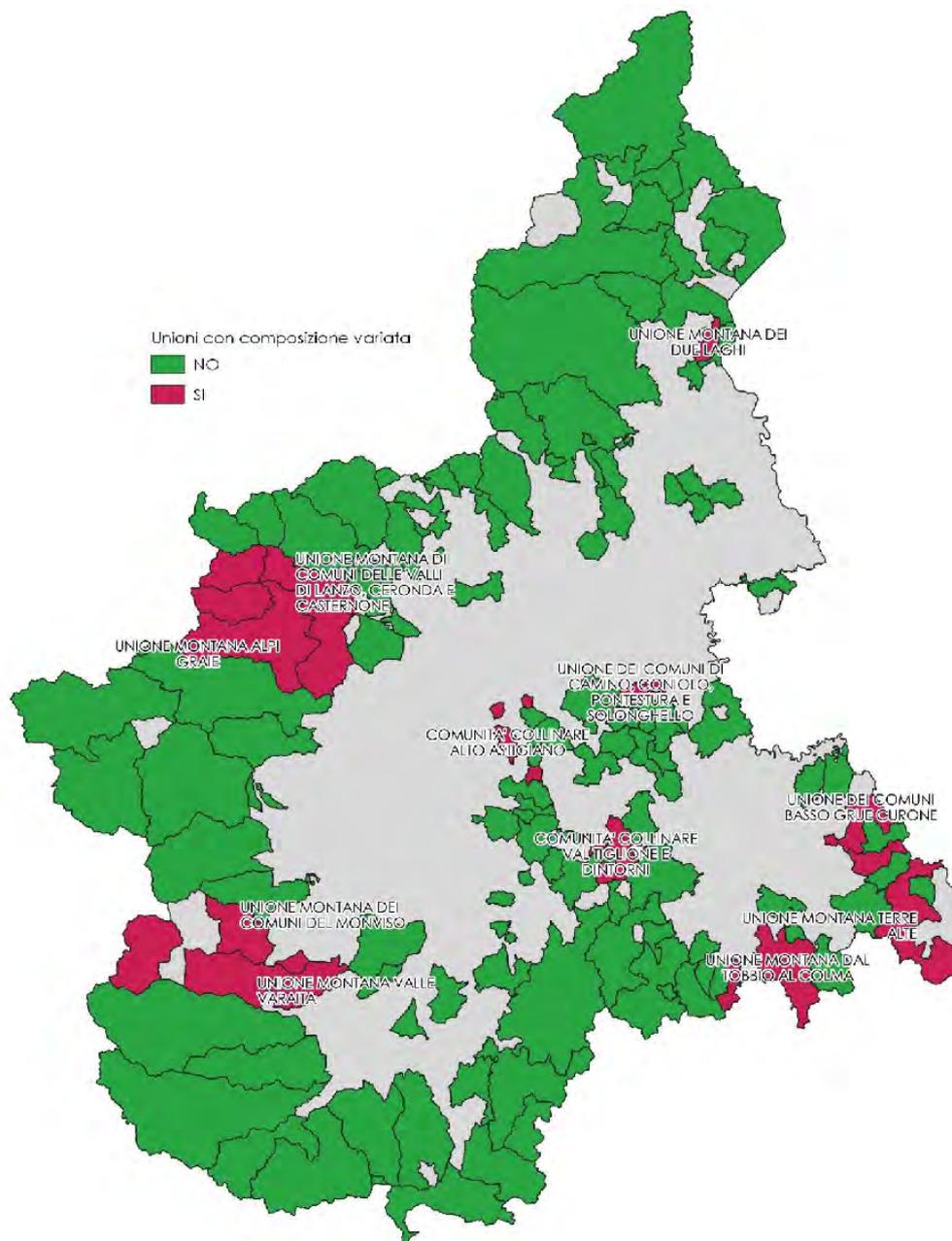


Figura 18 - Variazioni nella composizione delle Unioni in Piemonte ratificate dal Dodicesimo Stralcio. Elaborazione IRES Piemonte da DGR del 30 settembre 2022, n.3-560

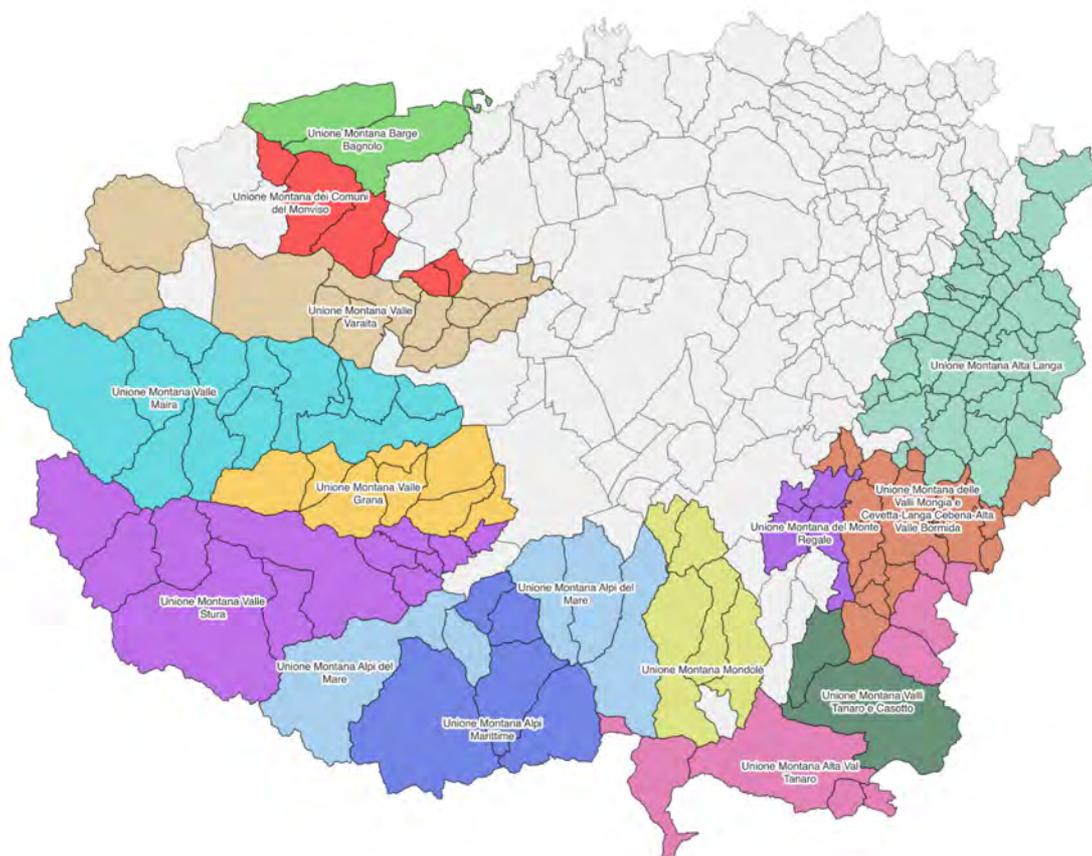


Figura 19 - Modifica del perimetro delle Unioni Montane in Provincia di Cuneo come ratificato dal Dodicesimo Stralcio (2022)

Con la Deliberazione del 13 novembre 2023, n.6-7675, la Giunta Regionale del Piemonte ha adottato il Tredicesimo Stralcio della Carta delle Forme associative del Piemonte.

La Deliberazione recepisce alcune importanti novità introdotte dalla L.R 3/2023 che ha modificato la precedente L.R. 11/2012 con l'obiettivo di razionalizzare e ottimizzare la struttura delle Unioni di Comuni. Le principali modifiche sono le seguenti:

- definizione del requisito di contiguità territoriale: i Comuni facenti parte della medesima Unione devono avere contiguità territoriale. Viene concesso un periodo di dieci mesi per l'adeguamento, prorogato con la L.R. 31 dell'8 novembre 2023 di ulteriori 30 mesi dall'entrata in vigore della L.R. 3/2023;
- abolizione della concessione di deroghe ai requisiti minimi. In base a questo principio, la Regione non potrà più concedere nuove deroghe ai requisiti minimi previsti per la aggregazione dei Comuni nelle Unioni;

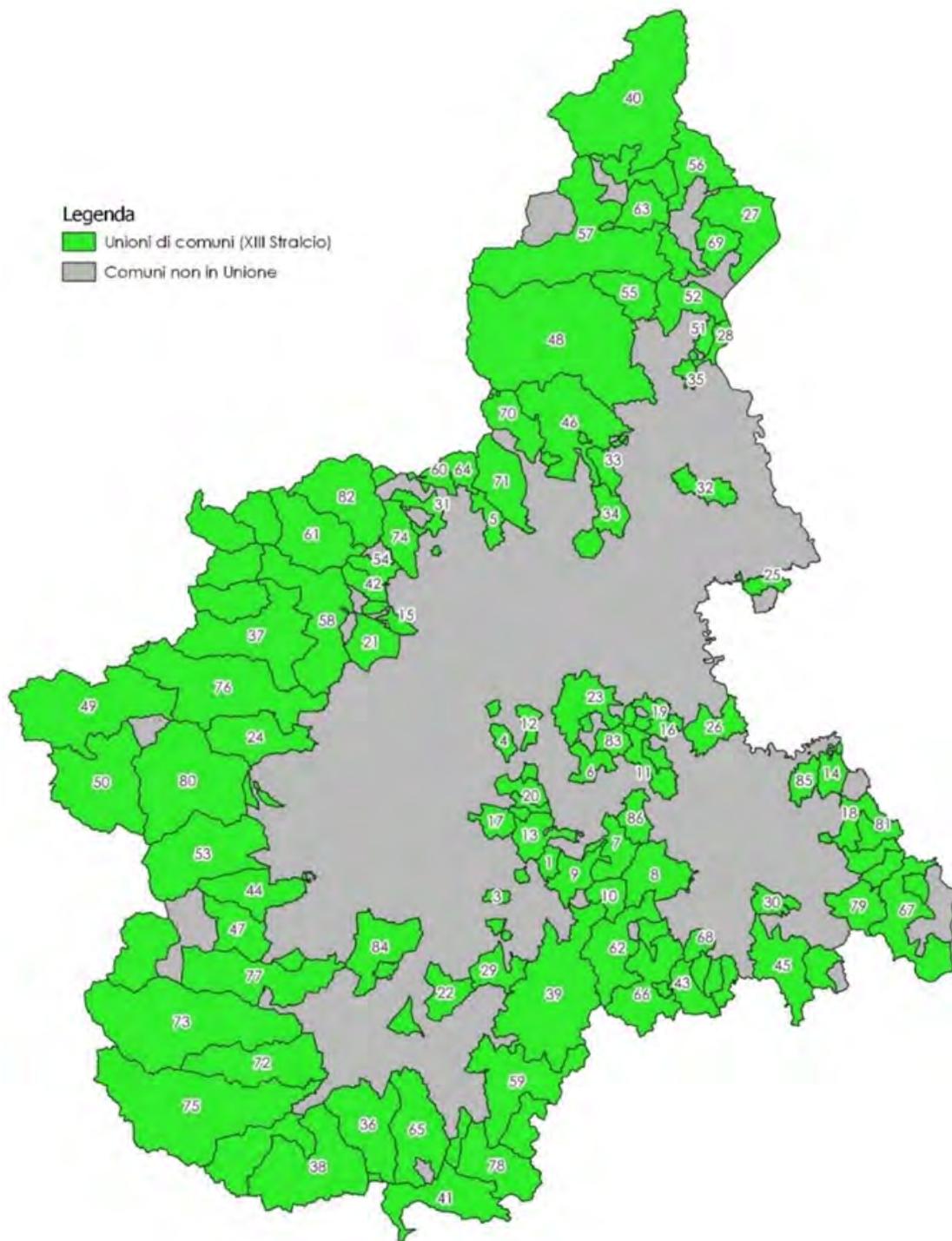
- concessione di un margine di tolleranza del 10% rispetto alla soglia demografica minima, permettendo, alle Unioni che registrano un evidente calo demografico, di rimanere all'interno della Carta delle associazioni.

Il Tredicesimo Stralcio comprende complessivamente in Piemonte 86 Unioni, di cui 51 Unioni Montane e 36 Unioni di Comuni.

Rispetto allo stralcio precedente, non è stata aggiunta alcuna nuova Unione e ne sono state escluse tre per scioglimento, una delle quali è la cuneese U.M. del Monte Regale.

In ultimo, 11 Unioni hanno modificato la loro composizione, in sette si rileva un aumento del numero di Comuni, in quattro un decremento.

A livello di variazione nella composizione, nella montagna cuneese si registra solo l'ingresso di Roburent nell'U.M. di Comuni delle Valli Mongia e Cevetta - Langa Cebana - Alta Valle Bormida, nonostante la discontinuità geografica.



*Figura 20 - Situazione delle unioni in Piemonte, ratificata dal Tredicesimo Stralcio.
(Elaborazione IRES Piemonte da D.G.R. 13 Novembre 2023, n. 6-7675)*

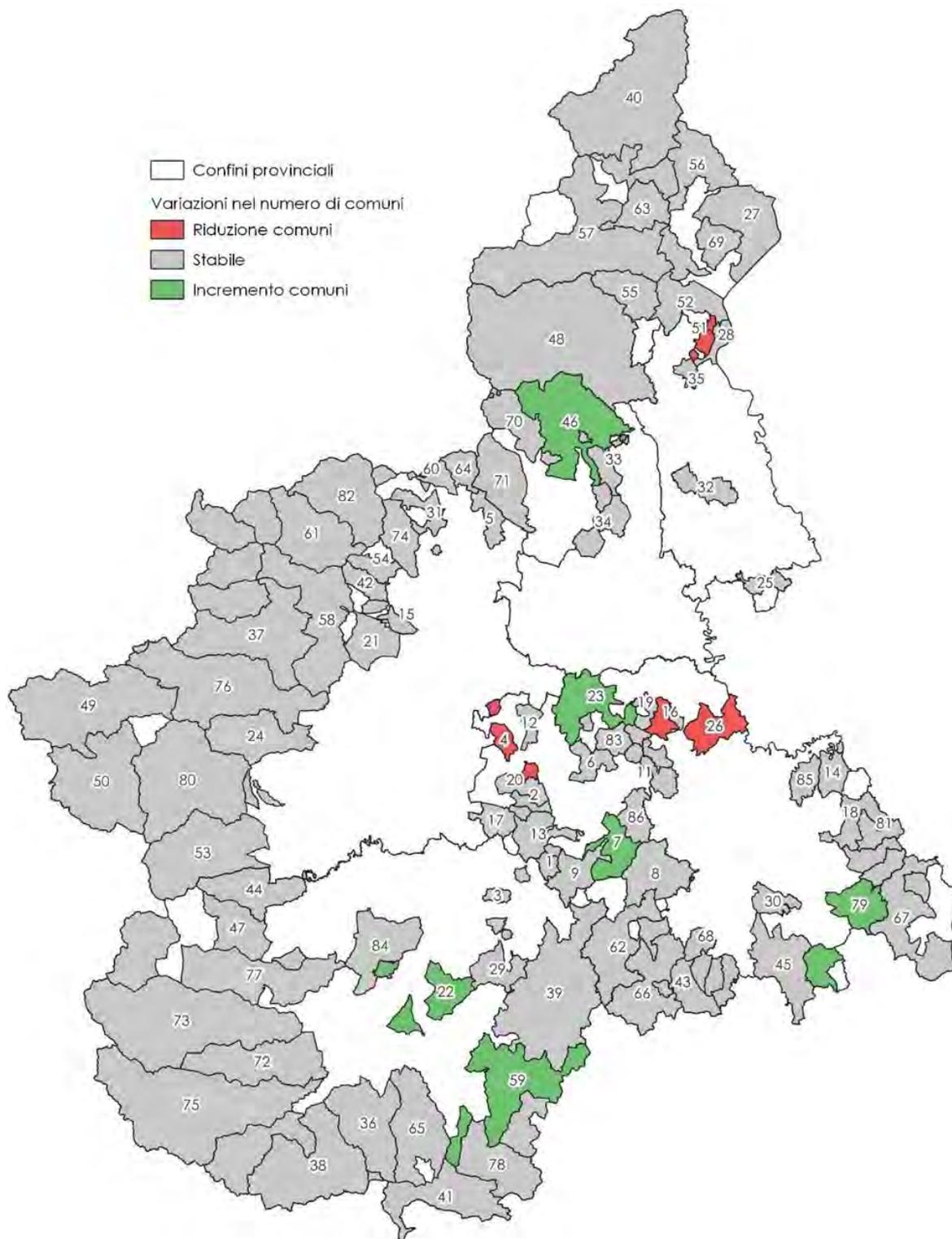


Figura 21 - Variazioni nella composizione delle unioni in Piemonte ratificate dal Tredicesimo Stralcio.
 (Elaborazione IRES Piemonte da D.G.R. 13 Novembre 2023, n. 6-7675)

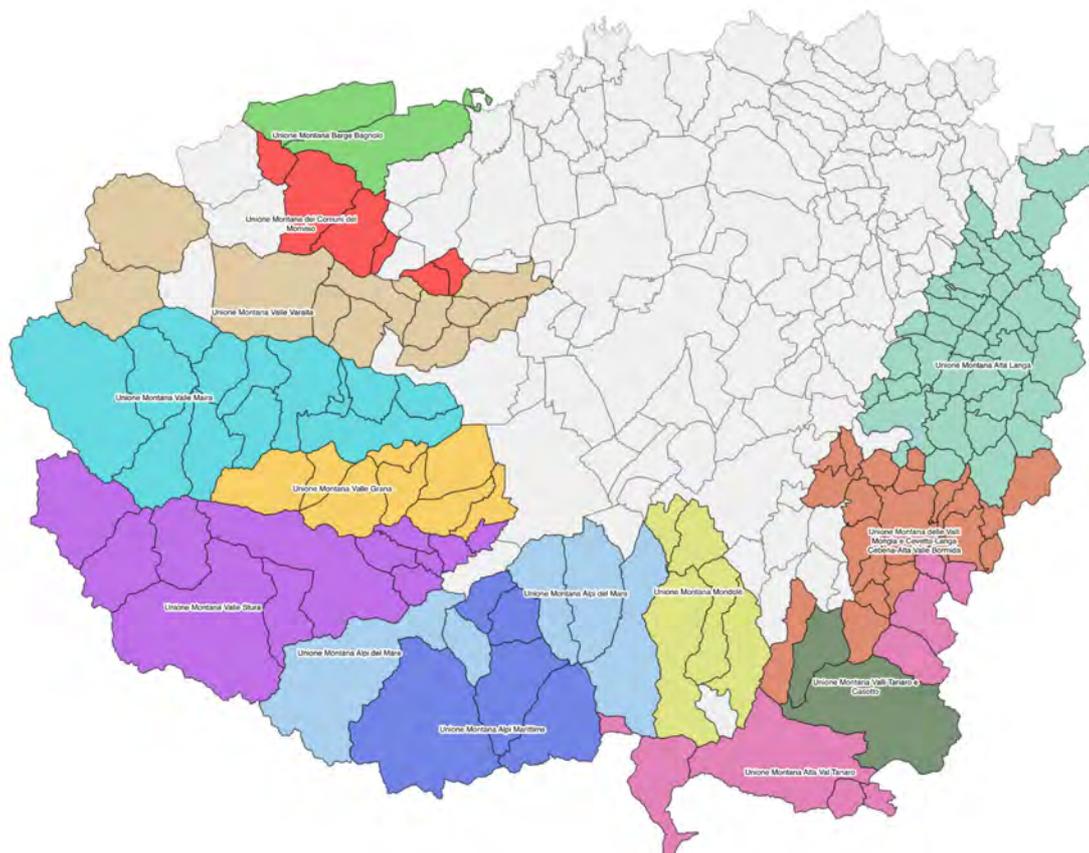


Figura 22 - Modifica del perimetro delle Unioni Montane in Provincia di Cuneo come ratificato dal Tredicesimo Stralcio (novembre 2023)

Il Quattordicesimo e ultimo Stralcio, approvato con DGR 8 novembre 2024, n. 8-341, 86 Unioni, dal quale si conferma la presenza di 86 Unioni, di cui 51 Unioni Montane e 36 Unioni di Comuni con, relativamente alla Provincia di Cuneo, due sole variazioni.

La prima riguarda l'U.M. Valle Varaita per l'inserimento del Comune di Casteldelfino, che porta a 13 il numero totale degli Enti e a 17.646 unità la popolazione.

La tabella seguente riporta la denominazione delle 13 Unioni Montane della Provincia di Cuneo ratificate dal Quattordicesimo Stralcio e la relativa popolazione, la cui somma ammonta a un totale di 163.562 abitanti.

Tabella 3 - Unioni Montane della Provincia di Cuneo al 31 dicembre 2024

N.	Denominazione	Popolazione (n. abitanti)
1	UNIONE MONTANA VALLE VARAITA	17.646
2	UNIONE MONTANA VALLE STURA	19.839
3	UNIONE MONTANA VALLE MAIRA	11.429
4	UNIONE MONTANA VALLE GRANA	17.982
5	UNIONE MONTANA MONDOLE'	12.316
6	UNIONE MONTANA DI COMUNI DELLE VALLI MONGIA E CEVETTA - LANGA CEBANA - ALTA VALLE BORMIDA	12.848
7	UNIONE MONTANA DEI COMUNI DEL MONVISO	6.131
8	UNIONE MONTANA BARGE-BAGNOLO	13.230
9	UNIONE MONTANA ALTA LANGA	17.512
10	UNIONE MONTANA ALPI MARITTIME	7.983
11	UNIONE MONTANA ALPI DEL MARE	19.677
12	UNIONE MONTANA ALTA VAL TANARO	3.862
13	UNIONE MONTANA VALLI TANARO E CASOTTO	3.107
Totale abitanti		163.562

Come emerge dall'analisi sopra descritta, le continue modifiche e variazioni territoriali dimostrano l'insuccesso della L. R. 11/2012 nel garantire una governance stabile ed efficace dei territori montani.

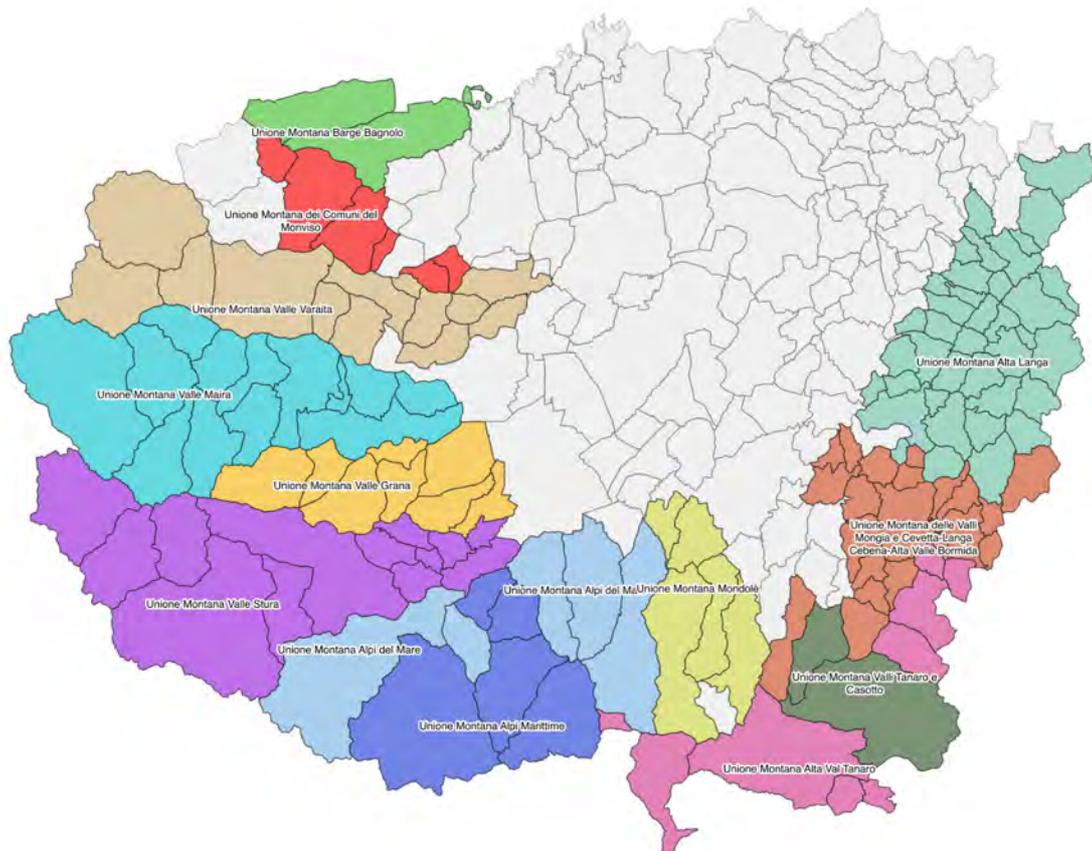


Figura 23 - Modifica del perimetro delle Unioni Montane in Provincia di Cuneo come ratificato dal Quattordicesimo Stralcio (novembre 2024)

5. Il sostegno economico finanziario al processo di costituzione e di funzionamento delle Unioni Montane

Dal punto di vista economico - finanziario, dopo l'approvazione della L.R. 11/2012, la Regione ha cercato di incentivare la stabilità delle Unioni sostenendo lo svolgimento della gestione associata di alcune funzioni comunali fondamentali con contributi propri e con contributi statali, definiti nell'ambito dell'intesa Stato-Regioni (Rep. n. 936/2006) e della Legge Regionale n. 11.

Il sostegno risulta progressivamente sempre meno sufficiente a coprire il fabbisogno.

Fin dall'inizio venne assicurata la creazione di tre fondi regionali per finanziare le nuove Unioni:

- il primo per i Comuni intenzionati ad assumere personale delle ex-Comunità montane (si trattava di risorse extra-Patto di stabilità e le assunzioni non erano condizionate dai limiti di organico),
- il secondo rappresentato da un fondo regionale per la Montagna da ripartire sulla base delle indicazioni di un Tavolo istituito presso l'Assessorato alla Montagna
- il terzo fondo destinato al personale delle Unioni per l'espletamento delle funzioni.

Queste opportunità ebbero, purtroppo, l'effetto, non secondario, di impoverire dal punto di vista del personale le strutture afferenti alle precedenti Comunità Montane, evolutesi di conseguenza in molti casi in enti letteralmente svuotati dalle competenze costruite in anni di gestione e di operatività a favore dei territori.

In parallelo, vennero programmati trasferimenti annuali dallo Stato alla Regione Piemonte da destinare allo svolgimento della gestione associata di funzioni comunali da parte delle Unioni di Comuni, da ripartire sulla base di un bando pubblico, con tempi di apertura in genere ridotti, e rivolto agli enti sovralocali inseriti nella Carta delle forme associative del Piemonte approvata.

Il contributo venne assegnato sulla base di due tipologie che, ad esempio nel 2016 con una dotazione di poco più di 2 milioni di euro (aumentata a 4,7 milioni per assegnazione di risorse pregresse non liquidate negli anni precedenti), si attestavano su:

- 1) un contributo "start up" del valore di 10.000 euro concesso un'unica volta alle Unioni formate nel 2015 o nel 2016 ed inserite nella Carta delle Forme Associative.
- 2) un contributo destinato a compensare le spese impegnate e/o liquidate durante il 2016 (da rendicontarsi entro il 31/3/2017) per lo svolgimento in forma associata di almeno due funzioni fondamentali.

Per la seconda tipologia, i criteri di assegnazione delle risorse associano a ogni funzione un importo e un punteggio specifico, di conseguenza il contributo totale concesso è dato dalla somma degli importi delle funzioni svolte, con esclusione automatica delle Unioni con il punteggio inferiore in caso di esaurimento delle risorse. Nel 2016 vennero sostenute 79 candidature di cui 8 start up in area montana.

A titolo di esempio, nel 2016, tra le funzioni finanziate, le più frequenti sono quelle correlate alla pianificazione, alla protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi e le attività di polizia municipale. Un significativo numero di Unioni gestisce in modo associato il settore scolastico (edilizia e servizi attinenti) e la pianificazione urbanistica, meno diffusa la gestione delle funzioni amministrative e contabili.

6. Principali strumenti regionali, nazionali ed europei per sostenere lo sviluppo della montagna

Nel corso degli ultimi due decenni la Regione Piemonte ha avviato alcune iniziative per contrastare la marginalità delle aree montane, agendo anche attraverso l'emissione di bandi specifici.

In molti casi, ma non sempre, le Unioni Montane hanno avuto un ruolo importante nella fase di animazione o sono state protagoniste in qualità di oggetti aggregati beneficiari.

Il ruolo prioritario delle Unioni non è infatti costantemente riconosciuto, permanendo, soprattutto negli ultimi anni, una certa tendenza a preferire come interlocutore il singolo Comune.

Programmazione dei fondi europei

F.E.A.S.R. (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale)

Il Programma di Sviluppo Rurale 2007 – 2013 con la Misura 322 e il P.S.R. 2014 -2022 sostenuti dal F.E.A.S.R. hanno sviluppato una funzione di incentivo all'associazionismo comunale.

Ad esempio, attraverso la Misura 7 e le Operazioni 7.2.1 e 7.4.1 *“Realizzazione e miglioramento di opere, strutture e infrastrutture culturali-ricreative ad uso pubblico nelle borgate montane”* del PSR 14-22, sono state destinate risorse mediante l'apertura del cosiddetto secondo *“Bando borgate”* per il rinnovamento dei villaggi rurali montani e alla realizzazione di servizi e infrastrutture destinati alla popolazione locale e ai turisti.

Il recentissimo bando regionale, scaduto a ottobre 2024, a valere sulle risorse del Complemento di Sviluppo Rurale 2023 – 2027 con l'intervento SRD07 ha destinato invece consistenti risorse ai soli Comuni montani, indipendentemente dalla loro appartenenza a una Unione, per la *“realizzazione, l'adeguamento e l'ampliamento delle reti di distribuzione*

dell'energia elettrica, del gas naturale, dell'illuminazione pubblica, delle infrastrutture telefoniche nonché delle infrastrutture locali in banda ultra larga". Si segnala in proposito, che, contrariamente ai bandi delle programmazioni precedenti, quest'ultimo ha visto la presentazione di un numero limitato di domande.

F.E.S.R. (Fondo europeo di sviluppo regionale) e F.S.E. (Fondo sociale europeo)

Oltre al F.E.A.S.R., destinato al mondo rurale, la Regione coordina anche le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Il Fondo Sociale Europeo (FSE), attraverso i Programmi Operativi Regionali POR-FESR e POR-FSE (che nel 2014-2020 hanno avuto a disposizione una dotazione finanziaria di circa 2 miliardi di euro).

Il FESR, nelle aree rurali, ha destinato le risorse soprattutto alla realizzazione di impianti fotovoltaici e all'ammodernamento dei macchinari nelle PMI extra-agricole, intercettando in modo tuttavia limitato le aree montane e le unioni come soggetti beneficiari. Con l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita e dell'inclusione sociale nelle aree interne, consistenti contributi sono stati tuttavia attivati a favore del recupero o alla nuova realizzazione di infrastrutture sociali (scuole, beni comunali, impianti sportivi, case di riposo, musei, sale cinematografiche,...), con percentuali del 37,4% per le aree C1 e C2 e del 22,5% per le aree D.

Nel 2023, nell'ambito del POR FESR 2021-2027, sono state definite 14 Strategie Urbane d'Area (SUA) corrispondenti ad altrettante aggregazioni di comuni individuati dalla Regione Piemonte tra quelli a densità di popolazione intermedia, alcuni dei quali situati nelle aree di fondovalle e ricedenti nelle Unioni Montane, come accade nelle due SUA cuneesi denominate rispettivamente "Monregalese e basso Cuneese" (nove Comuni di cui sei ricadenti in tre Unioni) e "Saluzzese" (due Comuni).

Gli interventi sostenuti dal Fondo Sociale (FSE) nelle aree rurali, e in particolare in quelle montane, non si differenziano nella sostanza da quelle dirette alle aree metropolitane, puntando anche nelle aree marginali sull'occupazione e sull'adattamento al mercato del lavoro, senza tener conto delle problematiche legate alla sempre più diffuse desertificazione commerciale e rarefazione delle imprese extra-agricole riscontrabili nelle aree più interne.

ALCOTRA

ALCOTRA (Alpi Latine Cooperazione Transfrontaliera) è uno dei programmi di cooperazione transfrontaliera europea che più direttamente coinvolge la montagna cuneese, agendo su una fascia di territorio di confine con la Francia e con la Liguria. La cooperazione transfrontaliera, avviata nei primi anni novanta del secolo scorso con l'Iniziativa Comunitaria INTERREG I (1990 – 1993), è sostenuta dal F.E.S.R. ed è stata sviluppata con sei periodi di programmazione, di cui uno in corso (INTERREG ALCOTRA 2021-2027). Lo strumento si pone l'obiettivo di superare i

principali ostacoli di carattere transfrontaliero, di agire sulle tematiche di tutela e valorizzazione dell'ambiente e di adattamento ai cambiamenti climatici, di sostenere il sistema economico e sociale attraverso progetti proposti da partenariati prevalentemente pubblici.

Tra i beneficiari pubblici che hanno costituito i partenariati nelle varie programmazioni, spiccano le Unioni Montane cuneesi che hanno beneficiato di risorse importanti per la realizzazione di progetti singoli o più recentemente dei PITER (Progetto Integrato Territoriale), con l'opportunità di sostenere in parte anche i costi del personale.

Sebbene INTERREG abbia contribuito a rafforzare lo spirito di cooperazione riducendo alcuni ostacoli alle frontiere, permangono alcune criticità irrisolte correlate in particolare alla necessità di anticipazione della spesa, aspetto che penalizza in particolare le Unioni e piccoli Comuni, e inoltre il confronto tra i differenti sistemi legislativi e le diverse procedure amministrative nonché la mancanza di perennanza di molti dei progetti una volta conclusi.

Strategia Aree Interne

La Strategia Aree Interne (SNAI) è in corso di attuazione in Piemonte dal 2015 grazie all'impiego di risorse dello stato (per trasporti, sanità, istruzione) e di risorse afferenti al Piano Sviluppo e Coesione, al POR FSE e al FEASR della programmazione 2014-2020 e, più recentemente, al periodo di programmazione 2021-2027.

Nel 2015, sono state approvate la SNAI sperimentale delle Valli Maira e Grana, concernente le omonime unioni, e a seguire quella della Valle Bormida, di carattere sovraprovinciale. Questa seconda area interna, per ciò che concerne il territorio cuneese, comprende 14 comuni dell'U.M. Alta Langa e l'Unione Montana delle Valli Mongia – Cevetta e Langa Cebana.

L'interessante e stimolante intuizione della nuova strategia per le aree interne del paese nel corso degli anni si è scontrata con una serie di difficoltà, a cominciare dalla definizione della nuova classificazione territoriale dei comuni (centro, periferico, ultraperiferico); alla creazione, a livello nazionale, inizialmente di 72 aree pilota comprendenti oltre 1000 comuni (a cui si sono aggiunte di recente altre 43 nuove aree sperimentali); ai lunghissimi tempi di approvazione dei piani operativi tanto che, a dieci anni dalla nascita della prima SNAI, si contano solo l'11% di progetti completati, il 4% delle iniziative liquidate, il 29% di progetti non avviati (UNCCEM, 2024). Durante lo sviluppo dei processi, lungo oltre un decennio, non si è riscontrata una evidente integrazione di questo strumento con le altre politiche territoriali di area vasta parallelamente in atto.

BIM (Bacino Imbrifero Montano) e Fondi ATO

I Bacini Imbriferi Montani (BIM) vennero istituiti nei primi anni Cinquanta del '900 per consentire agli Enti locali di beneficiare della ricchezza generata dagli impianti idroelettrici realizzati nelle valli. Mentre fino ad allora ai comuni rivieraschi veniva destinata una quota

dell'energia prodotta per lo svolgimento dei servizi pubblici, con la nuova normativa del 1953 gli enti iniziarono a ricevere i sovracani, calcolati a favore dei 14 BIM delimitati dal Ministero dei lavori pubblici con riferimento ai principali corsi d'acqua della Regione. Il numero totale di BIM è successivamente salito a 16 (5 dei quali ricadenti nel territorio cuneese) in seguito alla suddivisione dei bacini ricadenti su più Province in funzione della Provincia di appartenenza.

Con la Legge Bassanini (L. 15 maggio 1997, n. 27), la competenza nella gestione dei bacini e nella determinazione e destinazione dei canoni è passata alla Regione, mentre per gli impianti idroelettrici, ricadenti nei BIM, con potenza nominale media superiore ai 220 Kw, i sovracani vengono direttamente versati agli Enti locali interessati.

La Regione Piemonte con la L.R. 20 Gennaio 1997, n°13 fu la prima Regione italiana, poi imitata da Emilia Romagna e Marche, a prevedere l'assegnazione di una percentuale (non inferiore al 3%) della tariffa idrica sostenuta dalle famiglie a favore delle Comunità Montane prima e delle Unioni successivamente sulla base di Accordi di programma. Vennero in tal modo istituiti gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione idrica), per la realizzazione di *"specifici interventi connessi alla tutela e alla produzione delle risorse idriche e delle relative attività di sistemazione idrogeologica del territorio"* (art. 8 comma 4), riconoscendo di fatto *"ante litteram"* il valore dei servizi ecosistemici svolti dai territori montani (M. Bussone, 2018).

Bando residenzialità in montagna

Per contribuire al riequilibrio insediativo e al recupero dei centri abitati nelle aree montane, ai sensi della L.R. 14/2019, art. 31 in attuazione di quanto previsto dall'art. 19 L. 97/1994, la Regione Piemonte nel 2021 ha emesso un Bando con una dotazione finanziaria di 10,5 milioni di euro per la concessione di contributi sulle spese di acquisto e/o recupero di immobili corrispondenti a una singola unità abitativa, da destinare a prima abitazione, a favore di persone intenzionate a trasferire la propria residenza e dimora abituale da un comune non montano in un comune montano. Il cosiddetto "Bando residenzialità in montagna" ha ricevuto 322 candidature che sono state selezionate in base al criterio anagrafico e alla localizzazione in un Comune ricadente in una delle tre fasce previste. Questo secondo criterio è risultato abbastanza efficace, tanto che il 75% delle domande inerenti i Comuni più svantaggiati di Fascia 1 sono state finanziate. Incrociando l'età media dei richiedenti con le fasce di svantaggio emerge come il fattore anagrafico sia stato determinante nella selezione.

Bando Botteghe dei servizi

Tra le iniziative promosse dalla Regione Piemonte negli ultimi anni, in coerenza con la L.R. 14/2019, si segnala quella rappresentata dal bando per la creazione delle Botteghe dei servizi, pubblicato nel 2022 con l'obiettivo di creare o potenziare i servizi commerciali di prossimità nelle aree interne, a favore della popolazione e del turismo.

La fase di animazione è stata affidata dalla regione alle Unioni Montane che, con il supporto di professionalità esterne, hanno sollecitato i gestori degli esercizi già esistenti e stimolato i territori ad aderire al bando.

La graduatoria, su cui ha pesato per il 28% il criterio di selezione correlato alla marginalità dell'area interessata dalla candidatura, è stata approvata nel mese di aprile 2023 prevedendo il finanziamento, in una prima fase, di **85 botteghe distribuite nelle diverse valli della regione, 42 delle quali in quelle cuneesi.**

Un secondo stanziamento, che ha portato il totale degli esercizi finanziati nella regione a 106, ha permesso l'ammissione di **ulteriori 9 botteghe cuneesi, per un totale di 51 unità.**

La funzione positiva di questi esercizi commerciali è fondamentale per le comunità in quanto offre servizi alla popolazione, alle imprese e ai turisti, con luoghi che diventano non solo punti commerciali, ma occasione per offrire spazi di aggregazione e di socialità.

Nella fase attuativa in corso sarebbe interessante che le Unioni Montane, che hanno avuto un ruolo fortemente significativo nella analisi preliminare e nell'animazione, attivassero un'azione di monitoraggio delle botteghe per valutarne l'operatività e l'efficacia a favore del territorio.

Strategia Regionale per le Montagne del Piemonte

Nel corso del 2023, si registra l'approvazione da parte della Giunta regionale della "Strategia Regionale per le Montagne del Piemonte", sintetizzata brevemente in SM, che definisce obiettivi, processi e strumenti per orientare le politiche regionali e lo sviluppo sostenibile dei territori montani secondo una accezione ampia che tenga conto del complessivo sviluppo socio-economico della nostra regione.

La S.M. è una diretta conseguenza della L.R. 14/2019 "*Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna*" e della "*Strategia per lo Sviluppo Sostenibile del Piemonte (SRSvS)*", approvata con DGR 8 luglio 2022.

Green Community

Nei mesi successivi alla definizione della Strategia per le Montagne, in attuazione della L. 28 dicembre 2015 n. 221 "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", art. 72 "Strategia nazionale delle Green Community" e della L.R. 5 aprile 2019 n. 14 "*Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna*" prende concreto avvio, anche nel territorio piemontese, la pianificazione delle Green Community. Ciò con l'obiettivo di sollecitare in modo particolare le Unioni e i Comuni montani ad avviare processi innovativi di valorizzazione delle risorse di cui dispongono, quali paesaggio, foreste, acqua e per dare origine a "un nuovo

rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, attraverso un piano di sviluppo sostenibile, non solo dal punto di vista energetico, ma anche ambientale ed economico”.

Grazie alle risorse del FOSMIT 2022 pari a oltre 9 milioni di euro e con la DGR del 21 ottobre 2022 n. 2-5814, la Regione approva e finanzia in una prima fase cinque Green Community, due delle quali riguardano la Provincia di Cuneo e rispettivamente le UU. MM. Maira e Grana e l’U.M Alta Valle Tanaro, prevedendo altre risorse per ulteriori sette GGCC, di cui due nella nostra Provincia.

Alle Green Community finanziate di recente dalla Regione, nel territorio cuneese si aggiungono la GC pilota “Terre del Monviso”, finanziata dal Ministero nel 2022, che coinvolge le UU.MM. Varaita (capofila) e del Monviso e la GC “Margreen” approvata e sostenuta a fine 2022 dal Bando PNRR Missione 2, Componente 3, investimento 3.2, che interessa le UUMM Valle Stura (Capofila), Alpi Marittime e i Comuni di Roaschia e Valdieri (per continuità territoriale, ma appartenenti all’U.M. delle Alpi del Mare).

Anche in occasione della definizione di piani di intervento pluriennali di area vasta come quello delle GGCC che vedono come beneficiari prioritari le Unioni Montane, la montagna cuneese sconta la frammentazione e la discontinuità territoriale.

Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Lo Stato sostiene con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) il Piano Attuativo Regionale (PAR) finalizzato a colmare le disparità socio-economiche nazionali e interne alle regioni. Il 20% della dotazione nazionale è riservato alle regioni del centro-nord.

La programmazione integrata per il rafforzamento della coesione economica, sociale e ambientale del Piemonte fa ricorso a risorse del Fondo di sviluppo e coesione, a fondi europei, risorse nazionali, del bilancio regionale. La Regione ha individuato 24 Aree omogenee, con 805 comuni e oltre 1,15 milioni di residenti, che hanno candidato la propria strategia nell’autunno 2024. Nella montagna cuneese ricadono quattro aree omogenee (Alta Valle Tanaro e Cebano, Area Monregalese, Area Terre del Monviso, Area Valle Stura).

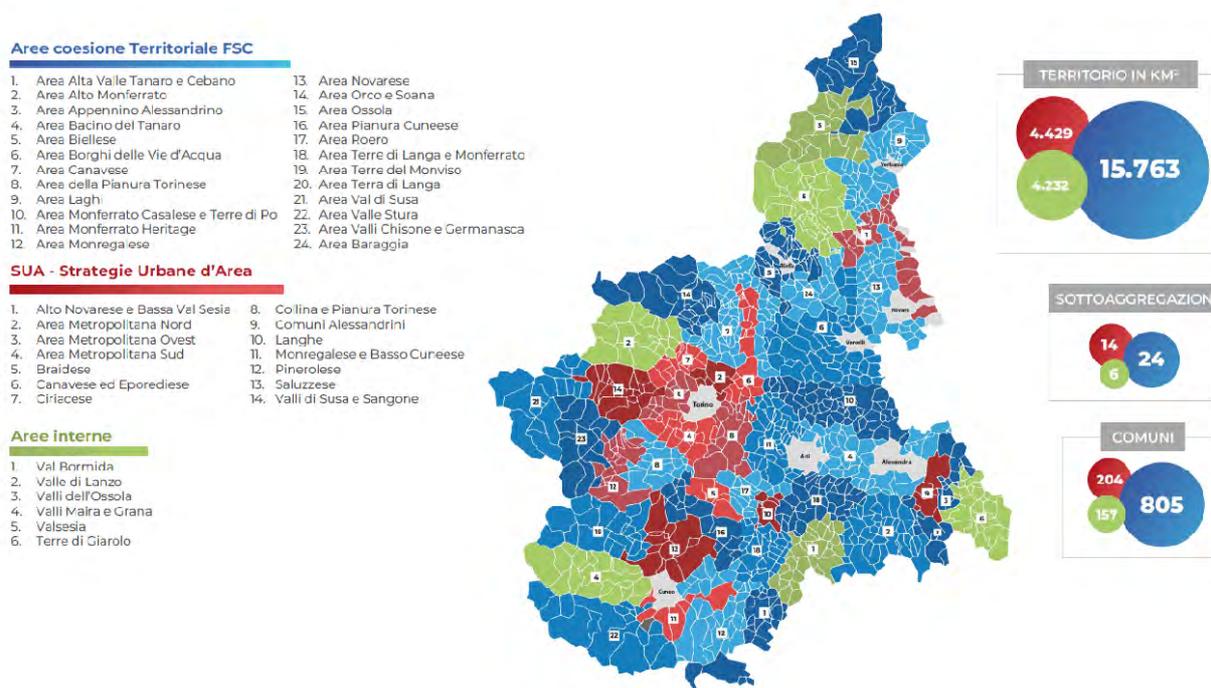


Figura 24 - Le aree definite dalla Regione Piemonte per lo sviluppo territoriale (Fonte: Regione Piemonte)

7. La partecipazione delle Unioni Montane ai Gruppi di Azione Locale

I Gruppi di Azione Locale (GAL) attuano sui propri territori quella che, fino alla programmazione 2000-2006, era una vera e propria iniziativa comunitaria indipendente, denominata LEADER. Ormai da tre programmazioni, i GAL utilizzano le risorse del F.E.A.S.R. assegnate al Programma di Sviluppo Rurale della regione, strumento che per il periodo 2023 - 2027 è stato denominato Complemento di Sviluppo Rurale.

La metodologia di programmazione strategica dello sviluppo economico-sociale nelle aree montane e collinari attuata dai 14 GAL del Piemonte, esplicitata nei relativi Piani o Strategie di Sviluppo Locale, è di natura partecipativa, secondo il metodo *bottom up*, e prevede una costante e forte interazione di ogni Gruppo di Azione Locale con le Unioni Montane e gli altri enti locali, soci pubblici, nonché più in generale con i rappresentanti di interesse collettivo dei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, del turismo e commercio, soci privati di ciascuna area GAL.

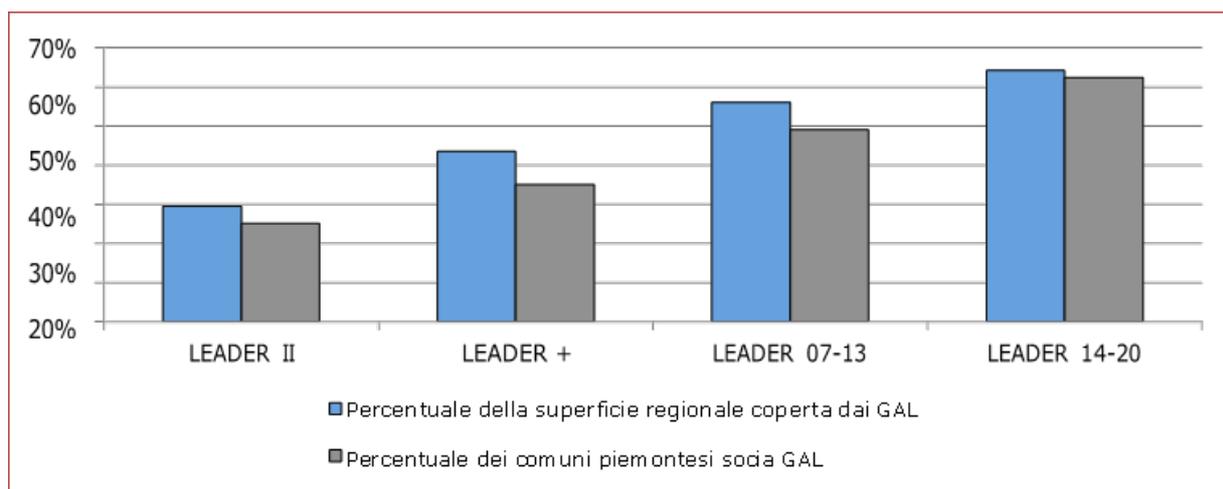


Figura 25 - Evoluzione nel corso degli anni del territorio ricadente nei GAL piemontesi (periodo 1997-2020; Fonte: IRES, 2019)

Lo sviluppo e l'innovazione delle filiere polarizza il 53% delle risorse sulle misure destinate agli investimenti nelle aziende agricole o nelle PMI dell'industria agroalimentare (IRES, 2017).

Per 13 GAL su 14 la scelta di questo ambito all'interno della Misura 19 della programmazione 2014-2020 (che, con una dotazione complessiva di 91,6 milioni di euro, è stata estesa successivamente al 2022 e di cui è prevista la conclusione nel mese di giugno 2025) si basa sulla valorizzazione dei prodotti locali di qualità attraverso dinamiche di filiera per perseguire finalità occupazionali nei diversi settori, mantenere l'attività agricola nelle valli in relazione alle sue indispensabili funzioni, aumentare il valore aggiunto dei prodotti primari, commercializzandoli nei circuiti dell'enogastronomia e del turismo.

Oltre alle opportunità rivolte al mondo delle imprese, la maggior parte dei GAL ha sostenuto con la programmazione in fase di conclusione numerosi interventi proposti dagli enti pubblici, Unioni Montane, singoli Comuni, Enti di gestione delle Aree protette. Anche nel caso di interventi puntuali, i GAL hanno sempre favorito sinergie e aggregazioni tra i comuni al fine di consentire una maggiore ricaduta trasversale alle diverse realizzazioni finanziate.

Gli interventi hanno riguardato ad esempio l'infrastrutturazione dei percorsi (42% delle risorse dell'ambito, Operazione 7.5.2), il miglioramento architettonico e paesaggistico (95% dell'ambito, Operazione 7.6.4), l'attivazione o il potenziamento dei servizi alla popolazione in tema di socio-assistenza, cultura, didattica, sport e tempo libero (Operazione 7.4.1) (Fonte: IRES).

Nella programmazione 2014-2022, il tema dei servizi ha interessato concretamente solo 5 GAL su 14, ma questo ambito al contrario verrà implementato con le nuove Strategie di Sviluppo Locale del periodo 2023-2027, appena avviate.

Il tema dei servizi alla popolazione e alle imprese è ritenuto infatti strategico per consentire la permanenza degli abitanti e favorire nuovi arrivi nelle aree più interne, laddove i piccoli Comuni non sono in grado, soprattutto quando siano soli, di sostenere i costi di attivazione e di gestione. Purtroppo i GAL concentrano le risorse assegnate sui bandi quasi esclusivamente a favore di investimenti materiali, non potendo agire per sostenere la gestione dei servizi.

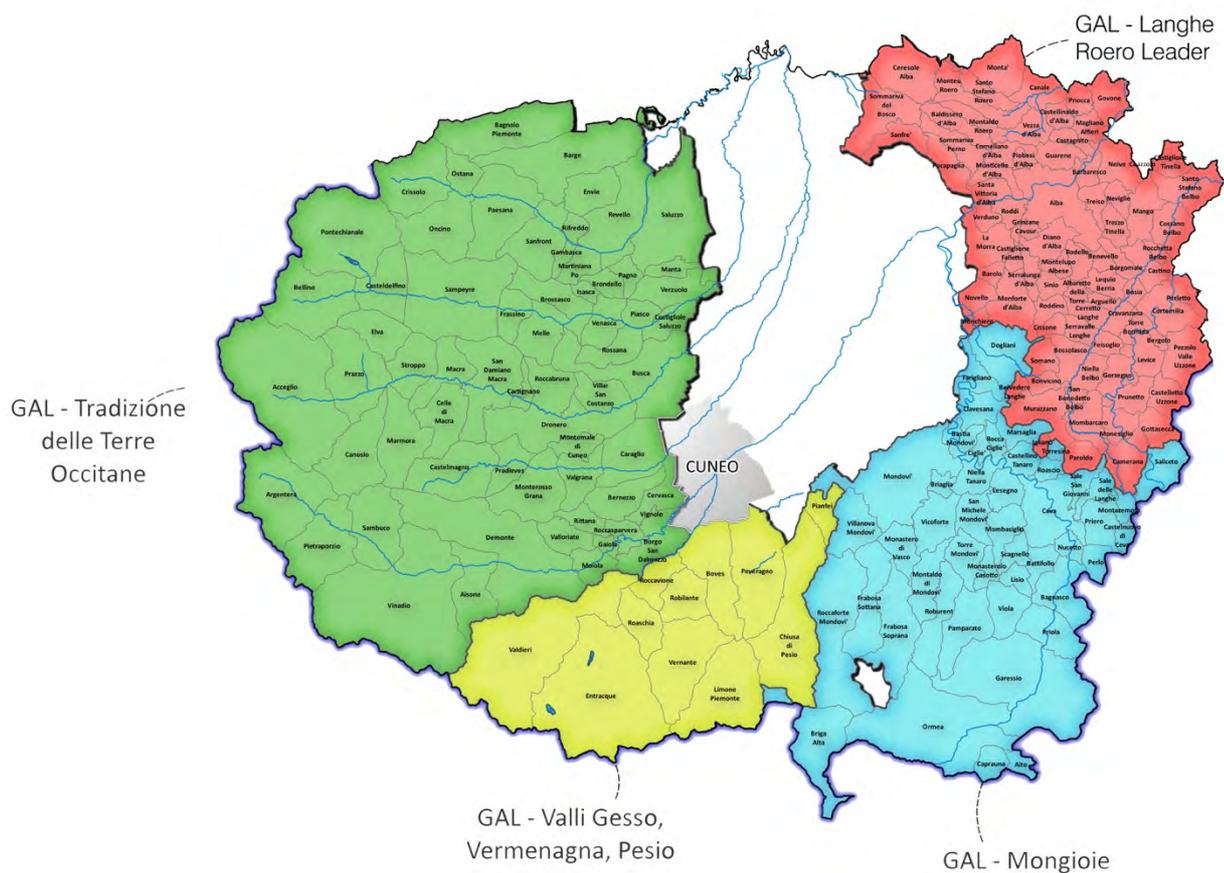
Con la nuova programmazione 2023 – 2027, i 14 GAL del Piemonte interessano 808 comuni (su 1180) che aderiscono storicamente alle rispettive società miste pubblico-private attraverso le Unioni Montane socie.

La superficie coinvolta ammonta a 17.397 kmq di superficie (68,5% della superficie totale della regione) e la popolazione a 1.258.691 abitanti (pari al 29,5% di quella del Piemonte).

I GAL, sulla programmazione 23-27 appena avviata, hanno una dotazione di contributo, afferente al Complemento di Sviluppo Rurale della Regione, pari a 51,4 milioni di euro.

In un contesto come questo appare da subito evidente quanto le relazioni tra il GAL e le Unioni Montane socie sia essenziali per pianificare in modo efficace ed efficiente la destinazione delle risorse economiche disponibili.

Purtroppo, il ruolo determinante dell'Unione Montana, che è stata considerata fin dal 1997 la rappresentanza territoriale più coerente all'interno degli organi societari dei GAL, a partire dalla programmazione 2014-2022 è venuto meno anche nei GAL, in molte situazioni, a causa della fluidità e dell'instabilità geografica e territoriale delle unioni stesse. Quanto accade, ad esempio, nella nostra provincia è un esempio evidente di questa condizione di instabilità.



<i>Totale Comuni coinvolti</i>	<i>Superficie totale interessata</i>	<i>Popolazione totale</i>
204	5.575,16 kmq	338.643 abitanti

Figura 26 - I quattro GAL della Provincia di Cuneo nella Programmazione 2023 – 2027 (Elaborazione da Regione Piemonte, Osservatorio sulla Montagna)

In Provincia di Cuneo, allo stato attuale sono presenti quattro Gruppi di Azione Locale, operanti dal 1997:

- il GAL *Tradizione delle Terre Occitane S.c. a r.l.* (generato, in realtà, nel 2002 dalla fusione di due organismi precedenti), che fino al 2014 comprendeva cinque Unioni Montane. Oggi si estende su 64 comuni e comprende l’U.M. Comuni delle Valli del Monviso, l’U.M. Valle Varaita, l’U.M. Valle Maira, l’U.M. Valle Grana, l’U.M. Valle Stura Montane e 14 Comuni singoli, cinque dei quali rientrati progressivamente nel GAL attraverso l’acquisizione di una piccola quota a seguito del recesso dall’U.M. di appartenenza. Non è presente nella compagine sociale l’U.M. di Barge e Bagnolo, ma aderiscono al GAL i due Comuni singolarmente.

Nel 2023 sono state aggiunte al GAL per la prima volta la porzione montana del Comune di Saluzzo (classificato B, convenzionato con l'U.M. dei Comuni del Monviso a seguito dell'accorpamento del Comune di Castellar) e il territorio montano del Comune di Manta (classificato C1, ma non aderente ad alcuna unione);

- il GAL *Valli Gesso Vermenagna Pesio c S.c. a r.l.*, il meno esteso del Piemonte, interessa in totale 11 comuni; del GAL fanno parte l'U.M. delle Alpi Marittime, l'U.M. delle Alpi del Mare e il Comune di Pianfei, che aderisce all'U.M. Mondolè, socio del GAL confinante. Si segnala che i 4 Comuni che compongono l'U.M. delle Alpi Marittime aderiscono al GAL anche come soci singoli;

- il GAL *Mongioie S.c. a r.l.*, con 47 comuni, inclusa, dal 2023, Mondovì con la sua parte in destra Ellero. Della società fanno parte, al 31 dicembre 2024, l'U.M. di Comuni delle Valli Mongia e Cevetta - Langa Cebana - Alta Valle Bormida, l'U.M. Alta Val Tanaro, l'U.M. Mondolè, l'U.M. Valli Tanaro e Casotto e 14 comuni singoli;

- al GAL *Langhe Roero Leader S.c. a r.l.* appartengono 81 comuni: nel territorio è presente la sola Unione Montana Alta Langa, socia del GAL, oltre all'Unione di Comuni Colline di Langa e del Barolo e a 33 comuni collinari singoli classificati C1, tra cui una porzione di Alba.

Complessivamente, come evidenziato nella tabella sopra riportata, il territorio interessato dalla rispettiva Strategia di Sviluppo Locale dei quattro GAL cuneesi oggi interessa 204 Comuni e 338.643 abitanti.

In questi mesi, la Regione Piemonte sta valutando **l'opportunità di attribuire ai Gruppi di Azione Locale la funzione di "Agenzia di sviluppo"** per i territori montani e collinari di competenza.

Si tratta di un processo articolato che potrà vedere i GAL, ancora più che in passato, in grado di svolgere un ruolo di sussidiarietà attraverso la sollecitazione e il sostegno dei territori, anche attraverso la gestione di ulteriori risorse extra-Leader. **Questa funzione, che non dovrà generare sovrapposizioni nella gestione dei fondi, potrà essere svolta pienamente se, per contro, il GAL si potrà confrontare in modo continuativo a livello territoriale con istituzioni locali, in primis le rinnovate Unioni Montane e i piccoli Comuni, più strutturate ed efficaci.**

8. Verso la riforma degli Enti montani: analisi e proposte

L'analisi effettuata sull'evoluzione degli Enti montani sovraordinati cuneesi, contestualizzati all'interno della Regione Piemonte, affronta le scelte effettuate di carattere geografico, socio-economico e amministrativo a partire dall'istituzione delle Comunità Montane ai sensi della L.R. 11 agosto 1973, n. 17 *"Delimitazione delle zone montane omogenee. Costituzione e funzionamento delle Comunità Montane"*, passando per le successive normative che ne hanno riconsiderato il numero e il perimetro (L.R. del 01.07.2008, n. 19 in particolare, con la riduzione a 23 enti) fino alla L.R. 28 settembre 2012, n. 11 che ha previsto l'abolizione degli enti comunitari e l'istituzione delle Unioni Montane.

Le problematiche innescate e il percorso tortuoso e contraddittorio in termini di governance, di geografia, di competenze, di disponibilità di risorse e di conseguente operatività correlati all'attuazione della legge regionale del 2012 sono state esaminate dando evidenza ai 14 Stralci che registrano i movimenti in ingresso e in uscita di diversi comuni nelle Unioni Montane, con un focus sulla Provincia di Cuneo.

Fin dall'inizio dell'applicazione della L.R. 11/2012 e nel corso degli anni, si susseguono casi di aggregazioni frammentate che portano le ex-Comunità Montane alla suddivisione in due o più Unioni, mentre, in parallelo, alcuni Comuni hanno mostrato una certa indecisione non aderendo alle neo-associazioni. In altri casi ancora si sono invece originate Unioni costituite tra comuni ricadenti in valli diverse con problemi di accessibilità e di collegamento reciproco, ma anche di identificazione dell'Unione come soggetto pubblico di riferimento da parte della popolazione locale.

Pur nel rispetto delle soglie demografiche, numerose Unioni Montane apparvero da subito composte da un numero molto basso di comuni, in alcuni casi due soltanto, con conseguenti difficoltà nella gestione dei servizi sovracomunali, quali i trasporti.

Questi fenomeni furono da subito, e permangono anche oggi, uno degli aspetti più penalizzanti del governo e della gestione delle aree montane ed essi si traducono in sintesi:

- nella presenza di enti sovracomunali di piccola dimensione e poco omogenei, con penalizzazione della governance complessiva e somma delle rispettive criticità;
- nel permanere di una dannosa polverizzazione amministrativa che ostacola l'attuazione efficace ed efficiente delle politiche di sviluppo di area vasta. La dimensione ridotta e "fluttuante" di molte unioni comporta una carenza di risorse umane e finanziarie, difficilmente comparabile con quelle disponibili in contesti comunitari più estesi;
- nella carenza di personale e/o nella fluidità dell'organico, fattori che limitano la capacità di redigere e gestire con efficienza sia l'ordinario sia le candidature a valere su strumenti di

finanziamento pubblico e privato e di supervisionare l'esecuzione dei servizi e dei lavori.

Per il territorio montano cuneese è fondamentale poter intraprendere un processo che permetta di consolidare un sistema e un modello di governance imperniato sulle Unioni montane “che riduca la frammentazione degli enti e delle idee” (M. Bussone, 2018) e che permetta di formulare politiche di area vasta e di intercettare risorse pubbliche per la realizzazione di progetti di ampio respiro.

Numerosi sono i punti di debolezza che caratterizzano le Unioni Montane di oggi che, anziché poter operare in modo omogeneo e integrato tra loro, ciascuna portavoce dei propri fabbisogni nel rispetto della specificità dei singoli territori, e rapportarsi con efficienza con le altre istituzioni, si scontrano quotidianamente con:

1. **Ambito:** una composizione territoriale spesso incongrua e non sempre definita con l'obiettivo di costruire occasioni di coinvolgimento reale delle istituzioni, della popolazione locale e delle imprese in progetti di sviluppo sostenibili grazie all'aggregazione di aree omogenee per geografia e confini, per affinità socio-economiche, per storia e identità culturale, per vocazione, aspetti che dovrebbero avere, al contrario, assoluta priorità nel guidare le scelte di zonizzazione;
2. **Durata:** una composizione territoriale poco stabile nel tempo. Numerose Unioni hanno visto, in questi anni, la fuoriuscita di uno o più Comuni o successive e ripetute riaggregazioni formali, con la conseguente interruzione della continuità geografica nella valle interessata, la compromissione inevitabile dei piani e dei progetti avviati, la fragilità dei servizi afferenti al welfare originariamente erogati in comune e a favore dell'area vasta;
3. **Funzioni:** una minor chiarezza, rispetto al passato, nell'attribuzione dei ruoli e delle funzioni tra l'Unione Montana e i Comuni associati. Questo aspetto è fortemente correlato alla volontà del singolo Ente locale, che può delegare o meno, e in modo incostante nel tempo, tutte o parte delle funzioni all'organismo sovralocale, creando via via difficoltà nella gestione del personale e nell'operatività dell'Unione.

Con il Decreto Milleproroghe 2025, approvato nel mese di febbraio, l'obbligo della gestione associata delle funzioni comunali per i Comuni fino a 5.000 abitanti è di fatto abolito. Questa decisione impone una riflessione sul tema per poter favorire, al contrario, forme di gestione aggregate e in capo a **Uffici tecnici unici** a servizio di più Comuni associati, rafforzati da azioni di formazione e di coordinamento del personale gestiti dalla Regione. Questa opzione potrebbe sopperire all'assenza di addetti sempre più problematica negli Uffici tecnici attuali e alla fragilità degli Enti montani, generando nel contempo un deterrente alla fuoriuscita degli Enti stessi dalle Unioni.

Al contrario, il permanere della sola “delega delle funzioni” all'Unione di riferimento territoriale con effetto temporaneo continuerà ad essere avvertita, da parte degli Enti

comunali, come una perdita di sovranità e allo stesso tempo come una condizione di instabilità permanente;

4. **Personale:** come si è sopra già accennato, l'Unione Montana deve poter disporre di personale proprio, assunto in autonomia (senza dipendere dalla capacità assunzionale dei Comuni associati), opportunamente formato nel tempo, accompagnato e coordinato, che possa supportare sia lo svolgimento delle funzioni montane sia quello delle funzioni associate svolte a supporto dei Comuni, mediante la costituzione di Uffici tecnici e amministrativi adeguati. In parallelo, anche la figura del Segretario dell'Unione deve avere una sua autonomia, non dipendente dai singoli Comuni, e deve essere adeguatamente remunerata;
5. **Governance:** concentrando l'analisi sulle Unioni Montane cuneesi e a seguito del confronto intercorso con gli Amministratori, emerge come lo Statuto delle Unioni preveda, quali organi di governo, il Consiglio (composto da un rappresentante per ogni Comune associato e da un numero di rappresentanti delle minoranze consiliari dei Comuni costituenti l'Unione); il Presidente (che deve essere il Sindaco di uno dei Comuni associati); la Giunta (composta dal Presidente, dal Vicepresidente e da un certo numero di Assessori dei Comuni associati). In due soli casi (U.M. Valle Maira e U.M. Valle Stura) lo Statuto prevede anche l'Assemblea dei Sindaci. L'Assemblea dei Sindaci è un organo con funzione consultiva, nato per favorire la coesione tra i Comuni; la sua reale efficacia deve essere attentamente valutata per evitare l'eventualità che, nel tempo, la partecipazione dei Sindaci alla sola Assemblea indebolisca di fatto il Consiglio, sede reale di rappresentanza del territorio con ruolo decisionale. Nel contempo, si è evidenziato come sia opportuno perseguire la massima rappresentanza all'interno della Giunta, quale organo esecutivo, dei Comuni di ciascuna Unione.
6. **Rapporti tra Enti:** una difficile relazione con le altre istituzioni e realtà sovralocali, si pensi alla stessa Provincia di Cuneo, un tempo luogo di incontro e di confronto costante per le Comunità Montane, bisogno cui intende rispondere in questa fase proprio il Tavolo delle Unioni Montane Cuneesi. I rapporti sono condizionati anche quando si tratti di altre aggregazioni territoriali che gestiscono risorse pubbliche, come ad esempio i Gruppi di Azione Locale vocati allo sviluppo rurale, le Green Community volute dal PNRR e dalla Regione, le SNAI, gli Enti di gestione delle Aree Protette, i Consorzi socio-assistenziali, i Distretti del commercio, i Distretti del cibo,.....
7. **Metro-montagna:** un più difficoltoso confronto delle Terre Alte con le Città e i Comuni del pedemonte con l'impossibilità, di fatto, di strutturare rapporti tra gli Enti basati su un approccio metro-montano che proponga un modello alternativo non urbano-centrico attraverso lo scambio di competenze, il flusso delle persone verso le aree interne per contribuire ad attenuare la perdita di popolazione, l'erogazione diffusa di servizi equivalenti, una sussidiarietà efficace, relazioni economiche di rete e di partenariato pubblico-privato,

l'accoglienza in chiave contemporanea di culture diverse per generare, quindi, reciproci significativi benefici;

8. **Servizi:** la difficoltà nella gestione aggregata dei servizi essenziali per la popolazione (socio-assistenziali, sanitari, per la mobilità, digitali, scolastici, culturali, del commercio, ecc.): questi risultano inoltre sempre più rarefatti o di difficile accessibilità, anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione, tanto da rendere ogni giorno meno vivibili i luoghi. In particolare si pone oggi l'accento su quelli sanitari, il cui progressivo depauperamento a livello territoriale degli ultimi anni ha indebolito fortemente le valli, con il conseguente congestionamento delle strutture sanitarie di pianura. La stessa disomogeneità tra le zone più interne e quelle di bassa valle più urbanizzate comporta di fatto l'offerta di servizi concentrata nelle aree a bassa quota, se non nei Comuni esterni alle valli. La mancanza di servizi alle famiglie e ai giovani residenti in modo permanente nelle aree più interne, aspetto sul Unioni Montane coerenti e stabili potrebbero fortemente incidere, ne comporta il progressivo abbandono e non costituisce certamente un'attrattiva per nuovi potenziali residenti;
9. **Sfide:** la difficoltà ad affrontare, nel quadro attuale, tematiche come i Cambiamenti Climatici e la Transizione energetica, rispetto alle quale le Unioni Montane potrebbero assumere un ruolo determinante nella governance delle risorse, ad iniziare dalla risorsa acqua, la cui gestione deve essere sviluppata nel rispetto di una dimensione valliva;
10. **Istituzione:** la condizione in cui operano gli Amministratori delle Unioni Montane, costretti a gestire responsabilità e bilanci anche molto consistenti in una perenne incertezza e senza, tra l'altro, percepire indennità di carica.

Alla luce di quanto sopra, occorre quindi lavorare da subito in modo innovativo e condiviso per:

1. **agire affinché, nella fase di revisione del TUEL**, avviata nell'agosto 2023, le Unioni Montane assumano un ruolo e funzioni chiare e definite, rapportate ad ambiti territoriali ottimali e stabili;
2. **superare composizioni territoriali incongrue** in quanto non definite con l'obiettivo di poter costruire occasioni di coinvolgimento reale delle istituzioni, della popolazione locale e delle imprese in progetti di sviluppo sostenibili. Per queste finalità occorre pensare ad aggregare aree omogenee non adottando unicamente il criterio demografico, ma al contrario operare in relazione alla geografia e ai confini che delimitano, come minimo, una intera valle. Occorre contestualmente legare la ripartizione territoriale con riferimento alle infrastrutture viarie, alle affinità socio-economiche, alla storia e all'identità culturale, tutti elementi che devono avere, al contrario di quanto accaduto dal 2012, assoluta priorità nel

guidare le scelte di zonizzazione.

3. favorire lo sviluppo locale stimolando aggregazioni comunali che **individuino la valle come dimensione territoriale ottimale**, evitando le attuali frammentazioni che impediscono la pianificazione e l'attuazione dei progetti efficaci di cui la montagna ha bisogno o ancora l'erogazione di servizi alla popolazione per contrastare lo spopolamento e la desertificazione;
4. **prevedere una normativa regionale che stabilizzi nel tempo la composizione territoriale definita, introducendo meccanismi vincolanti dell'adesione a una determinata Unione da parte dei Comuni**. Questa decisione potrà evitare, come accaduto in questi anni, il recesso dalle Unioni di uno o più Comuni con la conseguente interruzione della continuità geografica nella valle interessata, la compromissione inevitabile dei piani e dei progetti avviati, la fragilità dei servizi afferenti al welfare originariamente erogati in comune e a favore dell'area vasta originaria;
5. **attribuire con chiarezza ruoli e funzioni all'Unione Montana, rispetto alle competenze degli Enti comunali associati**. Questa opportunità si pone in antitesi con le scelte dei singoli Comuni che, in modo discontinuo, oggi possono delegare tutto o in parte le funzioni all'organismo sovralocale, rischiando di pregiudicare la gestione del personale e nell'operatività dell'Unione, nel rapporto con i residenti;
6. **ridefinire le modalità di governance** per attribuire un maggior peso, in termini di rappresentatività territoriale, alla Giunta, quale organo esecutivo, per favorire la stabilità dell'Unione;
7. **migliorare le relazioni con le altre istituzioni e realtà sovralocali, come ad esempio la Provincia di Cuneo**, per creare le necessarie sinergie e ottimizzare l'utilizzo di risorse umane ed economiche. In questo ambito è necessario integrare tra loro con efficacia le importanti risorse provenienti dai diversi strumenti di finanziamento pubblico, a partire dai fondi europei, a disposizione dei diversi Enti;
8. **operare come Terre Alte attraverso il confronto con le cittadine di pianura** secondo un approccio metro-montano che possa generare uno sviluppo maggiormente condiviso al di là del mero parametro altimetrico;
9. **favorire il consolidamento e la stabilizzazione degli Enti associati affinché questi possano contribuire alla gestione aggregata dei servizi essenziali per la popolazione** per migliorare la qualità della vita dei residenti e per rendere le valli più attrattive a favore di nuove residenzialità;
10. **sostenere la presenza nell'Ente sovralocale di personale proprio** formato, accompagnato

e coordinato in modo continuativo per lo svolgimento della funzione montana e delle altre funzioni a supporto dei Comuni associati;

11. **affrontare in modo coordinato e sistemico le importanti sfide dei nostri tempi, rappresentate dai Cambiamenti Climatici e dalla Transizione energetica;**
12. **garantire, come in passato, indennità di carica agli Amministratori delle Unioni Montane,** oggi costretti a gestire responsabilità e bilanci in una perenne incertezza e senza riconoscimenti economici.

Per restituire identità e dignità agli Enti montani occorre quindi procedere in tempi brevi per ri-costruire un sistema stabile di soggetti sovralocali geograficamente contigui cui affidare il coordinamento e la gestione di funzioni definite ed efficaci per la montagna della Provincia di Cuneo.

Solo Enti capaci di governare in modo efficace il proprio territorio saranno in grado di affrontare le problematiche che già oggi drammaticamente abbiamo di fronte: l'impoverimento demografico, la contrazione dei servizi per il welfare, la fragilità idrogeologica, i Cambiamenti Climatici, la Transizione energetica, i fabbisogni del mondo imprenditoriale, cruciali per la permanenza della popolazione nella montagna cuneese e per il suo futuro sviluppo sostenibile.

Bibliografia

AA. VV., "Le montagne del Piemonte, IRES Piemonte, 2019

AA. VV. "Piemonte Rurale", annualità 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, IRES Piemonte

Marco Bussone, "Enti e risorse territoriali: lo scenario normativo", Riabitare l'Italia, Le aree interne tra abbandoni e riconquiste, Progetti Donzelli, 2018

Regione Piemonte, Deliberazioni della Giunta Regionale Relative all'Adozione della Carta delle forme associative del Piemonte, Stralci 1-14, anni 2014-2024

Regione Piemonte, "Verso la Strategia per le montagne del Piemonte", 2022

Stefano Rossa, "L'evoluzione della Comunità montana: da strumento di tutela, sviluppo e promozione della montagna a Unione montana di Comuni", 2014



2025 - Centro Stampa Provincia di Cuneo