



NUMERO SPECIALE 5 2019
25 OTTOBRE 2019

L'art. 44, u.c., Cost.: quale
valorizzazione delle zone montane?

di Gloria Marchetti
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*

di Gloria Marchetti

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: **1.** L'art. 44, c. 2, Cost.: la rilevanza costituzionale della montagna. **2.** I provvedimenti nazionali sulla montagna. **3.** I provvedimenti nazionali sulla tutela e valorizzazione dei territori montani. **3.1.** Le leggi statali organiche sulle “zone montane”. **3.2.** La legislazione recente che riguarda “anche” i territori montani. **3.2.1.** La montagna nella Strategia nazionale per le aree interne e in quella per le “Green Community”. **3.2.2.** La montagna nella legge sui piccoli Comuni. **4.** La legislazione statale sulla *governance* dei territori montani. **4.1.** La disciplina delle Comunità montane e la loro crisi. **4.1.1.** Il mutamento della natura e del ruolo delle Comunità montane: dalla legislazione degli anni Settanta al T.U.E.L del 2000. **4.1.2.** Le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e le manovre finanziarie del Governo Monti. **4.2.** Un caso isolato di disciplina della specificità delle zone montane: la possibilità di riconoscere “una particolare autonomia” ad alcune Province montane. **5.** La legislazione statale sui finanziamenti alla montagna e l'esiguità delle risorse. **6.** La legislazione regionale sui territori montani. **6.1.** La mancanza di leggi regionali organiche in favore della montagna e di adeguati finanziamenti. **6.2.** L'inadeguatezza della legislazione regionale sulla *governance* dei territori montani. **7.** La montagna nelle politiche europee: verso una maggiore valorizzazione? **8.** Considerazioni conclusive e prospettive: il rilancio della montagna attraverso una riorganizzazione territoriale, una maggiore autonomia alle Regioni e un utilizzo di risorse europee.

1. L'art. 44, c. 2, Cost.: la rilevanza costituzionale della montagna

Il secondo comma dell'art. 44 Cost. prevede che la legge disponga provvedimenti a favore delle “zone montane”.

Si tratta di una previsione costituzionale che, nell'ambito degli studi sulla cd. Costituzione economica, è stata piuttosto trascurata dalla dottrina: i contributi sull'argomento, infatti, sono piuttosto limitati e, per lo più, risalenti nel tempo¹. In passato, alcuni autori hanno interpretato il riferimento alle “zone montane” come indicativo della volontà del Costituente di indirizzare l'attività del legislatore ordinario verso

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si vedano, al riguardo: C. ESPOSITO, *Note esegetiche all'art. 44 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, p. 200; C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 879 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; F. MERLONI, *Montagna*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, p. 1 ss.; P. PERLINGIERI, M. MARINARO, *Art. 44*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, 2ª ed., Napoli, 2001, p. 307 ss.; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO — A. CELOTTO — M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 902 ss.; O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2015, p. 135 ss. Si vedano, inoltre: A. CIASCHI — E. TOMASELLA, *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, Roma-Bologna, 2007, p. 36 ss.

l'adozione di provvedimenti maggiormente specifici, in riferimento alle condizioni e alle caratteristiche delle diverse zone territoriali². Altri autori, invece, hanno ritenuto che il riferimento alle “zone montane” fosse stato utilizzato dal Costituente, in modo generico, per definire qualsiasi tipo di delimitazione territoriale della montagna³, secondo quanto emergerebbe anche dai lavori preparatori dall'Assemblea Costituente⁴. Sembra, invece, pacifico che l'ultimo comma dell'art. 44 Cost. debba essere letto in connessione con le norme dello stesso articolo che disciplinano i rapporti economici nel settore dell'agricoltura⁵. Secondo questa lettura, la previsione di una legislazione a favore delle “zone montane” avrebbe, tra le tante finalità, “anche” — ma non “principalmente” come ritenuto da alcuni autori⁶ — quella di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali⁷.

In realtà, la scelta del Costituente di introdurre in Costituzione una norma dedicata alle “zone montane” è dipesa principalmente dalla constatazione che, nell'immediato dopoguerra, le popolazioni ivi residenti, vivevano in condizioni di povertà e di disagio e che ciò avrebbe richiesto interventi di sostegno finalizzati a tutelare, sviluppare e valorizzare tali zone, proprio per far fronte alle loro condizioni di svantaggio⁸. È innegabile, al riguardo, che le ragioni che hanno spinto il Costituente a prendere in considerazione le “zone

² Si cfr., in tal senso, C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., p. 882, il quale considera la disposizione in esame «di carattere programmatico».

³ In tal senso, si veda F. MERLONI, *Montagna*, cit., p. 1, il quale ritiene che «la dizione normativa sembra usata in senso assolutamente atecnico». Al riguardo, S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., p. 228-229, parla di un comma inserito nell'art. 44 Cost. «quasi casualmente» che definisce «una nuova ipotesi di proprietà “differenziata” per cui è prevista un'attività positiva del legislatore caratterizzata dal rilievo conferito alla collocazione “montagna” della zona interessata».

⁴ Secondo F. MERLONI, *Montagna*, cit., p. 1, dalla breve presentazione che l'On. Gortani (Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 13 maggio 1947) fece del proprio emendamento sembrerebbe emergere una concezione alquanto generica della montagna.

⁵ In proposito, va ricordato, peraltro, che in sede di revisione finale del testo venne eliminato il riferimento preciso ad una lettura che collegasse l'ultimo comma all'intero articolo, presente, invece, nel testo approvato in Assemblea. Il testo approvato dell'emendamento recitava: «Nel medesimo intento (ossia l'intento — come spiegò l'On. Gortani — “di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali”) la legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane».

⁶ In tal senso, F. MERLONI, *Montagna*, cit., p. 1, il quale sottolinea la stretta connessione tra le norme di disciplina dei rapporti economici in agricoltura e il secondo comma dell'art. 44, sebbene in sede di revisione finale del testo sia scomparso il riferimento specifico alla finalità della legislazione per la montagna di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali.

⁷ Al riguardo, si cfr. P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA — E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, terza ed., Milano, 2018, p. 449.

⁸ In proposito, C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1, 2014, p. 9 ss. evidenzia l'importanza di aver inserito in Costituzione un espresso riferimento alle “zone montane”, a sottolineare l'idea della diversità di tali territori. Al riguardo, O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, cit., p. 135, sottolinea come la scelta di introdurre in Costituzione una norma dedicata alle “zone montane” sia dipesa anche dal fatto che le popolazioni ivi residenti avevano dato un contributo significativo durante la guerra. Si vedano, al riguardo, G. CANNATA — G. FOLLONI — G. GORLA (a cura di), *Lavorare e vivere in montagna-Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi, Quaderni della montagna*, Roma-Bologna, 1997.

montane” sono ancora attuali: l’interesse alla loro tutela e valorizzazione è giustificata, oltre che dalle caratteristiche proprie delle stesse (dimensioni ridotte delle comunità locali, dispersione territoriale, isolamento, condizioni climatiche e rischio idrogeologico e ambientale), dall’esigenza di evitare lo spopolamento e salvaguardare il territorio e le risorse idriche, anche ai fini di contenere i fenomeni di erosione dei territori, limitando così anche i rischi di frane e alluvioni⁹. Per queste ragioni, in attuazione del dettato costituzionale, il legislatore è chiamato ad adottare provvedimenti specifici per la montagna¹⁰ e più in particolare: a prevedere politiche organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane; a istituire organi/enti per la *governance* dei relativi territori; a destinare adeguate risorse per la realizzazione di tali obiettivi. Ciò in un’ottica molto più ampia del conseguimento delle sole finalità legate al razionale sfruttamento del suolo e all’instaurazione di equi rapporti sociali (finalità di cui, comunque, il legislatore deve tenere conto).

L’obiettivo principale di questo lavoro è di verificare se il legislatore, statale e regionale, abbia dato attuazione al dettato costituzionale, attraverso l’adozione di una politica in grado di tutelare e sviluppare le specificità, ma anche le potenzialità dei territori montani. In concreto, senza anticipare considerazioni che saranno esposte con maggior ampiezza più avanti, non vi è stata nel nostro Paese una vera e propria politica in tal senso. Il legislatore ha vieppiù trascurato il tema della montagna che, invece, avrebbe dovuto essere tenuto in grande considerazione. È interesse di tutti, non soltanto di chi vi risiede, che vengano sviluppate le potenzialità, anche economiche, della montagna, e che sia limitato lo spopolamento e salvaguardato il relativo territorio. Peraltro, i territori montani non sono marginali, come sono spesso considerati, ma occupano nel nostro Paese più del 50% del territorio nazionale e interessano più del 40% dei Comuni italiani.

Sarà compiuta, inoltre, un’analisi delle politiche europee finalizzate alla tutela e alla valorizzazione delle zone montane, al fine di mettere in luce come il tema della montagna, negli ultimi anni, abbia assunto una maggiore importanza, rispetto al passato, a livello europeo. Lo scopo di tale analisi è di capire l’impatto che le politiche europee possono avere nel nostro Paese e quali prospettive possono aprirsi rispetto a un effettivo rilancio della montagna.

Nell’ultima parte del lavoro, infine, ci si soffermerà a riflettere sui possibili sviluppi della disciplina relativa alla montagna, tenendo conto di alcuni processi che potrebbero contribuire a spingere il legislatore nella

⁹ Al riguardo, P. PERLINGIERI, M. MARINARO, *Art. 44*, cit., p. 311, evidenziano che «Il riferimento ai provvedimenti in favore delle zone montane appare opportuno in quanto idoneo a tutelare la diversa realtà di alcune zone e, dunque, a salvaguardia delle loro intrinseche peculiarità».

¹⁰ In tal senso, F. ANGELINI, *Art. 44*, cit., p. 907, la quale sottolinea che «da tale previsione si può desumere, a contrario, l’illegittimità costituzionale di leggi che pongono condizioni di svantaggio per tali zone». Su questo aspetto, si veda C. ESPOSITO, *Note esegetiche all’art. 44 della Costituzione*, cit., p. 200.

direzione di una sua maggiore valorizzazione: una razionalizzazione dei territori; un riconoscimento di un'autonomia differenziata ad alcune Regioni; un rafforzamento delle politiche europee sulla montagna, anche nell'ambito delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale.

2. I provvedimenti nazionali sulla montagna

La legislazione sulla montagna comprende le previsioni sulla tutela e valorizzazione dei relativi territori, sulla loro *governance* e sul finanziamento delle misure a ciò finalizzate.

3. I provvedimenti nazionali sulla tutela e valorizzazione dei territori montani

Riguardo alla legislazione nazionale finalizzata alla tutela e valorizzazione dei territori montani, preme ricordare che vi è stata un'evoluzione, negli anni, che ha progressivamente portato a un disinteresse nei confronti dell'attuazione del dettato costituzionale.

Si è passati da una legislazione speciale per la montagna a una legislazione che ha viepiù trascurato, come si vedrà ampiamente di seguito, la specificità dei suoi territori, espressamente prevista, rispetto ad altri territori, dalla Costituzione.

3.1. Le leggi statali organiche sulle “zone montane”

Dagli anni Cinquanta a quelli Novanta del secolo scorso, il legislatore ha tentato di dare attuazione al dettato costituzionale adottando tre importanti leggi organiche in favore dei territori montani¹¹.

La legge 25 luglio 1952, n. 991 (la cd. Legge Fanfani)¹² aveva per oggetto i territori montani che erano classificati secondo specifici criteri¹³ — utilizzando per la prima volta un concetto unitario di montagna (la cd. “montagna legale”)¹⁴ — sulla base dei quali erano previsti o meno interventi e benefici a favore di soggetti privati e pubblici, secondo una programmazione del Ministero dell'agricoltura. Erano altresì contemplati interventi a favore dei comprensori di bonifica montana che potevano essere creati all'interno dei territori montani¹⁵; nei comprensori era prevista la possibilità di costituire, tra proprietari di terreni

¹¹ Per un'analisi delle tre leggi, si vedano: M. TAMPONI, voce *Territori montani*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XIX, Torino, 1999, p. 331; F. ANGELINI, *Art. 44*, cit., p. 909 ss.

¹² Recante “Provvedimenti in favore dei territori montani”.

¹³ L'art. 1, l. n. 991 del 1952, successivamente abrogato dall'art. 29 della l. 8 giugno 1990, n. 142.

¹⁴ Si veda, al riguardo, C. DESIDERI, *I problemi attuali delle comunità montane. Profili istituzionali*, in ID. (a cura di), *Programmazione ed enti locali: il caso delle comunità montane*, Milano, 1980, p. 11.

¹⁵ Art. 14, l. n. 991 del 1952. In proposito, C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., p. 884, sottolinea che la «disciplina degli interventi nei territori classificati in comprensori di bonifica montana (...) costituisce indubbiamente la parte di maggior rilievo della legge in esame, tanto che questa (...) può considerarsi un tentativo di rilancio della bonifica. Viceversa, il regime di interventi per i “territori montani” non ulteriormente qualificati (“montagna legale”) si caratterizza essenzialmente come un insieme di finanziamenti e agevolazioni di vario tipo (...)»

interessati, consorzi che potevano predisporre un piano generale di bonifica¹⁶. La legge aveva lo scopo di intervenire con misure di valorizzazione delle zone montane che avrebbero incoraggiato la popolazione a non abbandonare le stesse. Essa, tuttavia, pur avendo il pregio di aver considerato il territorio montano in un'ottica globale di valorizzazione, presentava alcuni punti di debolezza. Innanzitutto, la classificazione dei territori montani, secondo criteri normativamente predefiniti e omogenei per tutte le aree geografiche, non fu in grado di tenere in considerazione le effettive caratteristiche geologiche, economiche e sociali delle specifiche zone montane¹⁷. Inoltre, la legge prevedeva un sistema di interventi settoriali¹⁸ e centralizzati, basato essenzialmente su una politica di tipo assistenziale¹⁹. La legge, pertanto, non riuscì a perseguire i suoi fini: negli anni Cinquanta e Sessanta continuavano, infatti, a persistere gravi condizioni economico-sociali delle popolazioni montane che hanno portato a un esodo, spesso accompagnato da abbandono e degrado²⁰.

La legge 3 dicembre 1971, n. 1102²¹ aveva il principale obiettivo di valorizzare la montagna attraverso la realizzazione di determinate finalità, quali l'eliminazione degli squilibri socio-economici tra le zone montane e il resto del territorio nazionale, la difesa del suolo e la protezione della natura²². Al fine di valorizzare le zone montane furono istituite le Comunità montane²³, definite come "enti di diritto

¹⁶ I consorzi di bonifica montana, di cui all'art. 16, l. n. 991 del 1952.

¹⁷ Al riguardo, C. DESIDERI, *Art. 44*, cit., p. 885, evidenzia come sia stata considerata «l'esistenza di una sola grande area territoriale "meccanicamente delimitata" a discapito della «specificità delle singole "zone montane"».

¹⁸ Vi era ancora la tendenza a considerare i problemi dei territori montani in relazione quasi esclusivamente alle prospettive del settore agricolo, trascurando invece le potenzialità di sviluppo dell'artigianato, del turismo, dell'industria e dei servizi.

¹⁹ Sottolinea questo aspetto, tra gli altri, C. DESIDERI, *Art. 44*, cit., p. 886.

²⁰ Si veda, al riguardo, L. PICCIONI, *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*, in *Meridiana*, n. 44, 2002, p. 135.

²¹ Recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", sulla quale si vedano: C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1972, p. 415 ss.; ID., *I territori montani tra Stato e Regioni*, in *Econ. pubbl.*, n. 10, 1975; G. PIAZZONI, *La nuova legislazione per l'economia montana*, Bologna, 1974; D. SERRANI, *La nuova legislazione sulla montagna e le leggi regionali di attuazione*, in S. CASSESE — B. DENTE — D. SERRANI, *Le Comunità montane*, in *Quaderni regionali* Formez, Napoli, 1974, p. 4 ss.; G.C. DE MARTIN, *Organizzazione di comunità economiche e comunità politico-amministrative nelle zone montane alpine*, in *Jus*, n. 2, 1985, p. 200 ss.; ID., *Dalla parità di trattamento nelle agevolazioni per le zone montane al problema della classificazione della montagna*, in *Le Regioni*, n. 3, 1986, p. 695 ss.

²² Art. 2, c. 1, l. n. 1102 del 1971.

²³ La legge statale non disciplinava in modo uniforme le Comunità montane ma attuava un ampio rinvio alla legislazione regionale riguardo: la determinazione degli organi comunitari e della loro composizione; le norme relative alla formulazione degli Statuti; la preparazione dei piani zionali e dei programmi annuali; la disciplina dei rapporti tra Comunità ed enti operanti nel loro territorio; la determinazione dei criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei fondi assegnati. Si sono così create realtà istituzionali diverse da Regione a Regione.

pubblico”²⁴, intermedi tra Province e Comuni²⁵, operanti nei territori montani e specificamente in zone omogenee, delimitate con legge regionale, aventi unità territoriale economica e sociale. A esse erano attribuiti importanti compiti legati alla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane, essendo, peraltro, chiamate a elaborare i cd. “piani zionali di sviluppo”, nell’ambito dei piani regionali di sviluppo²⁶. Negli anni immediatamente successivi, comunque, non si riuscì ad attuare un intervento globale che, attraverso una più organica e articolata politica di programmazione, coordinata tra i vari enti coinvolti²⁷, riuscisse a far fronte, almeno in parte, ai problemi della montagna. In realtà,

²⁴ A questo proposito, si ricorda che sulla natura delle Comunità montane, così come era delineata dalla legge istitutiva, si aprì un’intensa discussione in dottrina, dato che quest’ultima si limitava a definire le stesse come “enti di diritto pubblico”. L’opinione prevalente, tuttavia, era quella di considerare le Comunità montane come enti locali, sostanzialmente assimilabili ai Comuni e alle Province, aventi natura politica nell’ambito delle proprie dimensioni territoriali. Si cfr., in tal senso: A. ORSI BATTAGLINI — D. SORACE, *Contributo all’individuazione degli altri enti locali di cui all’art. 57 c. 2 dello Statuto della Regione Toscana e all’art. 118 c. 3 della Costituzione*, in *Foro amm.*, III, 1971, p. 550 ss.; C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, cit., p. 423; Id., *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., p. 878 ss.; F. TERESI, *Profilo giuridico delle Comunità montane*, Palermo, 1975, p. 55; F. D’ONOFRIO, *Le Comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1976, p. 1582; M. NIGRO, *Gli enti pubblici come dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1976, pp. 533-536; E. DALFINO, *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari, 1983, pp. 27, 33, 86; M. VILLONE, *L’Associazione tra gli enti locali. Profili evolutivi*, in *Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi*. Quad. reg. Formez, Napoli, 1984, p. 25; G.C. DE MARTIN, *Riflessioni sulla natura giuridica delle Comunità montane*, in *Studi in memoria di Bachelet V*, I, Milano, 1987, p. 227. In senso contrario, si vedano: U. POTOTSCHNIG, *Problemi giuridici della Comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Il montanaro d’Italia*, 1974, pp. 59 ss.; G. VIGNOLI, *La Comunità montana: compiti e natura*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 1977, p. 242 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie*, Milano, 1979, p. 550; P. VIRGA, *L’amministrazione locale*, Milano, 1991, p. 305. La natura di ente locale della Comunità montana viene ribadita a più riprese anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost., sent. 10 ottobre 1983, n. 307, in *Giur. Cost.*, 1983, p. 1926 e, dopo la l. n. 142 del 1990, sent. 19 dicembre 1991, n. 476, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3859 ss.).

²⁵ L’individuazione dei territori in zone omogenee, effettuata sulla base della classificazione dei territori montani determinati dalla l. n. 991 del 1952, veniva affidata alla legge regionale, previa intesa con i Comuni interessati. Sulle Comunità montane, così come disciplinate dalla legge del 1971, oltre agli autori già richiamati, si vedano: A. ABRAMI, *I poteri delle Comunità montane nella nuova legge della montagna*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 1973, p. 651 ss.; C. BELTRAME, *Un nuovo modello di governo. Le Comunità montane*, in *Esperienze amministrative*, n. 2, 1973, p. 29 ss.; S. CASSESE, *Crisi dei poteri locali e Comunità montane*, in *Le Comunità montane (FORMEZ), Quaderni regionali*, n. 2, Napoli, 1973; A. CONZATTI, *Le Comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni*, nn. 4/5, 1973, p. 934 ss.; P. CARETTI, *Comunità montane e urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 1974, p. 654 ss.; E. CHELI — C. MAUCERI, *Comunità montane e vincoli forestali*, ivi, p. 664 ss.; E. GRASSI, F. MERUSI, *La Comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 1974, p. 623 ss.; S. MERLINI, *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica*, ivi, p. 632 ss.; F. MERUSI, *Verso la “ricomposizione” dei poteri locali: la Comunità montana*, in *Ec. pubb.*, n. 4, 1974, p. 21 ss.; G. MORBIDELLI — A. RAGAZZINI, *Comunità montane e consorzi di bonifica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 1974, p. 679 ss.; G. VIGNOLI, *Comunità montana: compiti e natura*, cit., p. 242; A. GERMANÒ, voce *Comunità montane*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., III, 1988, Torino, p. 200; G.C. DE MARTIN, *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, p. 267. Si consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *Le Comunità montane nell’ordinamento attuale: considerazioni e prospettive*, in *Amm. it.*, nn. 7-8, 2000, p. 1043 ss.

²⁶ Art. 2, c. 2, l. n. 1102 del 1971. Sulla programmazione dei territori montani, si veda: G.G. DELL’ANGELO, *Le procedure di programmazione per la montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1972, p. 433 ss.;

²⁷ In proposito, C. DESIDERI, *Art. 44*, cit., sottolinea che la legge del 1971, da un lato, «istituisce (...) un nuovo soggetto disponendone l’inserimento in un sistema di programmazione che coinvolge la Regione e lo Stato» ma, dall’altro, lascia intatti i rapporti istituzionali tra questi.

anche dopo la legge del 1971, fu mantenuto il tradizionale sistema di intervento settoriale e assistenziale nelle zone montane²⁸.

La terza e ultima legge organica per la montagna, la legge 31 gennaio 1994, n. 97²⁹, ancora in vigore, si inserisce in una nuova ottica: le politiche di sviluppo per la montagna non si limitano più a prevedere interventi di tipo assistenziale, al fine di superare gli squilibri rispetto alle altre zone urbane o di pianura, bensì mirano a valorizzare, oltre le specificità del suo territorio, anche le potenzialità dello stesso. Sono, infatti, previsti interventi differenziati, volti a uno sviluppo globale della montagna, attraverso la promozione delle attività economiche e la tutela e la valorizzazione dell'ambiente. Gli interventi previsti dalla legge riguardano, nello specifico: la valorizzazione dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile³⁰; la tutela delle aziende agricole montane e la tutela ambientale³¹; lo sviluppo delle attività produttive e l'incremento delle risorse nei territori montani, al fine di aumentare l'occupazione e di frenare, in questo modo, la tendenza allo spopolamento degli stessi³²; la previsione di incentivi e benefici, non solo per evitare l'esodo ma anche per favorire l'insediamento in zone montane³³; la previsione di interventi, sempre finalizzati a fermare l'esodo dalle zone montane, diretti al miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti delle stesse, attraverso un potenziamento dei servizi locali. Al fine di realizzare tali interventi, la legge ha istituito un Fondo nazionale per la montagna³⁴, che eroga risorse finanziarie da ripartire tra le Regioni e le Province autonome, riconoscendo, comunque, la possibilità, per queste ultime, di istituire propri fondi per la montagna. Per altro verso, inoltre, la legge del 1994 ha previsto, per la sua realizzazione, il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali: sono attribuite importanti funzioni alle Regioni — le quali dispongono, come si è visto, di un Fondo nazionale per la montagna — ai Comuni ma, soprattutto, alle Comunità montane. Queste ultime assumono un ruolo importante per lo sviluppo della montagna: vengono, infatti, potenziati i loro compiti, sia in

²⁸ In merito al sistema degli interventi delineato dalla legge n. 1102 del 1971, C. CESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, cit., p. 894 ss., parla di una «doppia anima» della legge, evidenziando come «accanto ad un'anima programmatica, la legge mantiene (...) l'anima tradizionalmente settorialistica e assistenzialistica dell'intervento nei territori montani».

²⁹ Contenente «Nuove norme per le zone montane», sulla quale si vedano: A. ABRAMI, *Una nuova legge sulla montagna*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1, 1994, p. 471; L. COSTATO (a cura di), *La nuova legge sulle zone montane*, Milano, 1995; G.C. DE MARTIN, *Finalità della legge*, ivi, p. 3 ss.

³⁰ Art. 3, l. n. 97 del 1994.

³¹ Artt. 4, 5, 6 e 7, l. n. 97 del 1994.

³² Artt. 16, 17 e 13, l. n. 97 del 1994.

³³ Artt. 10 e 19, l. n. 97 del 1994.

³⁴ Presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica.

relazione alla gestione dei servizi sul territorio³⁵ che allo sviluppo dei settori produttivi³⁶. La legge del 1994, pur avendo il merito di avere in parte superato il modello dell'intervento assistenziale nelle zone montane, presenta, tuttavia, alcuni limiti. I limiti principali derivano dalle disposizioni che prevedono: una sovrapposizione delle competenze relative alla pianificazione socio-economica, che presuppone un coordinamento tra Stato, Regioni, autonomie locali ed altri enti³⁷ che spesso, però, è mancato; la tradizionale prospettiva di valorizzazione della montagna³⁸; l'indeterminatezza, in alcuni casi, dei soggetti ammissibili a determinate forme di finanziamento che ha talora permesso di ammettervi qualsiasi soggetto pubblico o privato, secondo una "logica dei finanziamenti a pioggia"³⁹. Pertanto, la legge del 1994 si è dimostrata, da subito, inadeguata a rispondere alle esigenze di sviluppo e valorizzazione dei territori montani. Essa, per di più, è rimasta in gran parte inattuata⁴⁰. Ciò nonostante, le proposte di una sua modifica non sono mai state approvate.

3.2. La legislazione recente che riguarda "anche" i territori montani

Successivamente alla legge del 1994, si chiude il periodo delle leggi organiche per lo sviluppo delle zone montane e si apre una nuova stagione, in cui, purtroppo, il legislatore sembra essersi dimenticato dell'esistenza in Costituzione di una norma sulla montagna.

In primo luogo, manca una nuova legge che affronti in maniera organica lo sviluppo dei territori montani, essendo la legge del 1994 — che, peraltro, presentava, fin dalle sue origini, come si è visto, alcuni limiti — oramai del tutto inadeguata a rispondere alle trasformazioni socio-culturali e alle innovazioni

³⁵ L'art. 11 della l. n. 97 del 1994 impegna le Comunità montane alla promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con particolare riguardo ai seguenti settori: servizi di supporto alle attività istituzionali dei Comuni; raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; trasporto locale; polizia municipale; realizzazione di strutture assistenziali per anziani; realizzazione di strutture sociali di orientamento e di formazione per i giovani; realizzazione di opere pubbliche che interessano il territorio.

³⁶ L'art. 9 della l. n. 97 del 1994 riconosce alle Comunità montane un importante ruolo di gestione e promozione del patrimonio forestale.

³⁷ In realtà, una delle cause della parziale attuazione della legge è da ravvisare proprio nella mancanza di uno spirito di collaborazione tra i livelli di governo e i vari enti coinvolti nell'attività di pianificazione, che ha reso difficile, se non addirittura impossibile, la realizzazione delle azioni dirette allo sviluppo globale della montagna.

³⁸ Viene, infatti, confermato il tradizionale ruolo privilegiato delle Comunioni familiari e, in generale, delle organizzazioni montane, nello sviluppo della montagna (art. 3, l. n. 97 del 1994).

³⁹ È di questo avviso A. ABRAMI, *Lo sviluppo delle aree montane nella l. 31 gennaio 1994, n. 97*, in *Le Regioni*, n. 4, 1994, p. 1072.

⁴⁰ Sono rimasti privi di una concreta attuazione, ad esempio, gli artt. 4, 5, 6 (che tentavano di garantire la conservazione dell'azienda agricola, di favorire l'acquisto della proprietà da parte degli eredi coltivatori e di mantenere in vita l'usucapione speciale dei fondi rustici) e l'art. 13 della legge, finalizzato all'accesso dei giovani alle attività agricole, attraverso facilitazioni nelle operazioni di acquisto di terreni da parte di coltivatori diretti dei Comuni montani in età compresa tra i 18 e i 40 anni.

normative che sono intervenute nel tempo, dalla riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda, Cost., del 2001, alla legge 7 aprile 2014, n. 56, di riordino del sistema degli enti territoriali (la cd. Delrio)⁴¹.

In secondo luogo, i recenti provvedimenti che hanno come oggetto i territori montani prevedono interventi che, a differenza del passato, non considerano più questi ultimi in maniera specifica e autonoma, rispetto ad altri territori, in ragione delle loro specialità e potenzialità, oltre che della loro rilevanza costituzionale. Si tratta di interventi che riguardano “anche” i territori montani ma questi ultimi sono considerati in ambiti territoriali diversi che, pur rientrando tra quelli disagiati, presentano problematiche e caratteristiche non sempre coincidenti. Si è quindi passati da una disciplina di leggi organiche sulla montagna, che consideravano quest’ultima proprio per le sue peculiarità e potenzialità, a una disciplina di interventi settoriali che possono incidere anche, ma non solo, sui territori della stessa⁴². Rientrano in questo quadro, ad esempio: la Strategia nazionale delle “aree interne”, gli interventi relativi alle “aree montane e rurali” e dei “piccoli Comuni”.

3.2.1. La montagna nella Strategia nazionale per le aree interne e in quella per le “Green Community”

Nella Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) del 2012, ai fini della programmazione dei fondi comunitari per gli anni 2014-2020, si considerano le “aree interne” come parti del territorio distanti dai centri urbani e dai servizi e con uno sviluppo instabile. È stata così avviata un’azione finalizzata a valorizzare le aree interne che sono state, progressivamente, poste in una condizione di marginalizzazione, dovute a un calo demografico, alla disoccupazione o alla mancanza di servizi essenziali (sanità, istruzione e mobilità, connettività virtuale, ecc.)⁴³. Aree interne che sono diverse da quelle montane, anche se talora vi può essere una parziale sovrapposizione. Mentre il concetto di area interna si riferisce ad aspetti socioeconomici (soprattutto, come si è visto, relativamente alla posizione di svantaggio che deriva dalla

⁴¹ Recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, sulla quale si vedano, almeno: F. FABRIZI — G.M. SALERNO, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; S. MANGIAMELI, *Considerazioni sul Disegno di legge AS/1212, recante: “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, in www.issirfa.cnr.it, Studi e interventi, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unione di Comuni*, Milano, 2015.

⁴² Al riguardo, si vedano le considerazioni di C. LOSAVIO — G. PERNICIARO (a cura di), *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, 2017, reperibile su www.issirfa.cnr.it/download/.../losavio-perniciaro-rapporto-def-genn2018.pdf, p. 39 ss.

⁴³ Gli indirizzi operativi della Strategia sono stati successivamente approvati con delibera 28 gennaio 2015, n. 9 del CIPE. Si cfr., sul tema: R. CAGLIERO — A. CORSI, *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, in *Agriregionieuropa*, n. 34, 2013, p. 1 ss.; F. MANTINO, *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, in *RRN Magazine*, n. 6, 2013, p. 10 ss.; F. MONACO — W. TORTORELLA (a cura di), *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, volume Fondazione IFEL, 2015, p. 12; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3, 2017, p. 675 ss.

lontananza dai centri di offerta dei servizi essenziali), il concetto di montagna, invece, è legato ad aspetti morfologici e fisici che derivano dall'altitudine⁴⁴. In realtà, è montano solo il 65% del territorio considerato “periferico” o “ultraperiferico”⁴⁵. Pertanto, in occasione della programmazione dei fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), non vi è stata una seria riflessione sulla necessità di intraprendere una politica per la montagna, ignorando, in questo modo, l'art. 44 Cost⁴⁶.

Per altro verso, poi, la legge 28 dicembre 2015, n. 221⁴⁷ ha, tra l'altro, affidato al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie il compito di predisporre una “Strategia nazionale delle *Green communities*” destinata alle aree rurali e montane. Si tratta di una strategia avente l'obiettivo di potenziare il valore dei territori rurali e di montagna che «intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico» in una serie di campi definiti dalla legge stessa⁴⁸. La legge attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di disciplinare, con proprie leggi, le modalità, i tempi e le risorse con cui attuare la Strategia nazionale sul proprio territorio. Anche in questo caso, dunque, la montagna non è considerata per le sue specificità ma è inserita nel più ampio contesto delle “aree montane e rurali”⁴⁹.

⁴⁴ Si vedano, al riguardo, S. LUCATELLI — P. SALEZ, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in *Agriregionieuropa*, n. 31, 2012, p. 1 ss.; G. DEMATTEIS, *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in *Territorio*, n. 66, 2013, p. 7 ss.

⁴⁵ Come sottolinea G. DEMATTEIS, *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 34, 2013, p. 3.

⁴⁶ Sull'argomento, si veda, G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, cit., p. 701, il quale ritiene che «La Strategia nazionale per le aree interne rappresenta sicuramente un cambio epocale di metodo negli interventi a sostegno ai territori montani» in quanto «si è cercato di individuare scientificamente quei territori i cui abitanti non beneficiano di un livello di servizi essenziali (...) analogo a quello degli altri cittadini (...)».

⁴⁷ Recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy*”.

⁴⁸ Nei seguenti campi: a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

⁴⁹ Si veda, sull'argomento, C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio - Mountains in Italian Legislation: from Policies Concentrated on Specific Subject Matters to Landscape Protection*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1, 2014, p. 9 ss.

3.2.2. La montagna nella legge sui piccoli Comuni

Recentemente, poi, è stata approvata la legge 6 ottobre 2017, n. 158⁵⁰, avente ad oggetto il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, in grado di incidere, sia indirettamente che direttamente, sui territori montani. La legge prevede interventi per sostenere lo sviluppo economico dei piccoli Comuni⁵¹, al fine di frenare il calo demografico che si è avuto negli ultimi decenni, favorendo la permanenza negli stessi, tutelando e valorizzando il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico e potenziando il sistema dei servizi essenziali⁵².

L'intervento più significativo della legge consiste nell'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni: fondo destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive⁵³. Possono beneficiare dei finanziamenti concessi attraverso tale fondo i piccoli Comuni che rientrano in una delle tipologie elencate, tra i quali: i Comuni con problemi di dissesto idrogeologico, di disagio economico-sociale, carenza di servizi essenziali e spopolamento, nonché le unioni di Comuni montani e i Comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese.

La legge contempla, altresì, misure specifiche per i piccoli Comuni rientranti nelle aree interne, rurali e montane. Si tratta di misure finalizzate a potenziare una serie di servizi che riguardano: la diffusione delle

⁵⁰ Contenente "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni".

⁵¹ Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o costituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

⁵² Art. 1, l. n. 258 del 2017.

⁵³ Il Fondo "per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni" ha una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023 (art. 3). Ai fini dell'utilizzo delle risorse del fondo, è prevista la predisposizione di un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni", adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicura priorità ai seguenti interventi: a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico; b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica; c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili; d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti; e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso; f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi; g) recupero di beni culturali, storici, artistici e librari; h) recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità.

infrastrutture in banda ultralarga e programmi di *e-government*⁵⁴; l'utilizzo dei servizi postali per l'effettuazione di pagamenti; il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile; servizi di trasporto e istruzione⁵⁵.

È inoltre previsto che i Piccoli comuni esercitino in forma associata, mediante unione di Comuni o unione di Comuni montani, le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea⁵⁶. Quel che appare evidente, anche in questo provvedimento, è che i territori montani sono oggetto di interventi non in relazione alla loro specificità ma piuttosto come territori che, al pari di altri, presentano particolari problematiche. In proposito, appare curioso che nell'ultima versione della legge, che risulta dalla riunificazione di più disegni di legge su questo tema, sia stato eliminato il riferimento esplicito ai territori montani che era, invece, presente, in uno dei primi disegni di legge⁵⁷. Ciò dimostra, ulteriormente, che la montagna oramai non è più presa in considerazione dal legislatore in maniera specifica e autonoma, rispetto ad altre zone disagiate, ma inserita, come si è visto, in provvedimenti che riguardano aree e territori che assumono una diversa connotazione, anche se possono talora coincidere con i territori montani.

Si è, pertanto, assistito progressivamente a una perdita di “specificità” della montagna — prevista dalla Costituzione rispetto ad altri territori — presente, invece, nelle prime leggi organiche sopra esaminate, in cui essa era considerata un settore particolare della politica di sviluppo e tutela del territorio; politica dotata di autonomia rispetto alle politiche relative ad altri territori disagiati o economicamente depressi⁵⁸.

⁵⁴ I piccoli Comuni, nelle aree in cui non vi è interesse da parte degli operatori a realizzare reti per la connessione veloce e ultraveloce, possono beneficiare delle misure (previste dalla deliberazione del CIPE n. 65 del 2015) per le aree a fallimento di mercato in attuazione della Strategia italiana per la banda ultralarga. Inoltre, è prevista, nell'accesso ai finanziamenti pubblici per la realizzazione dei programmi di *e-government*, la priorità ai piccoli Comuni, anche in forma associata (art. 8).

⁵⁵ Con particolare riferimento ai servizi di trasporto e di istruzione, la legge prevede: la predisposizione di un Piano per l'istruzione, per il collegamento dei plessi scolastici ubicati in tali aree, l'informatizzazione e la progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative; l'individuazione, nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dei Documenti Pluriennali di Pianificazione (DPP), di apposite azioni volte al miglioramento delle reti infrastrutturali, al coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati al collegamento tra i Comuni delle aree rurali e montane e tra questi e i Comuni capoluogo di Provincia e Regione (art. 15).

⁵⁶ Art. 13, l. n. 258 del 2017.

⁵⁷ Cfr. AC 65 “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali, nonché disposizioni per la riqualificazione ed il recupero dei centri storici”, già presentato nel 2013 e, successivamente, confluito in un nuovo testo unificato.

⁵⁸ Su questi temi, in generale, si vedano: A. MASSARUTTO (a cura di), *Politiche per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Milano, 2008; G. CERIA — M. MARCANTONI (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano, 2016.

4. La legislazione statale sulla *governance* dei territori montani

Si inseriscono nella tendenza a trascurare la “specificità” della montagna anche i provvedimenti che riguardano la *governance* dei relativi territori⁵⁹.

4.1. La disciplina delle Comunità montane e la loro crisi

Emblematiche, in tal senso, sono le vicende legate alle Comunità montane.

4.1.1. Il mutamento della natura e del ruolo delle Comunità montane: dalla legislazione degli anni Settanta al T.U.E.L del 2000

Le Comunità montane, originariamente — dagli anni Settanta fino alla fine degli anni Novanta — configurate come enti di *governance* del territorio montano, con compiti di programmazione per il loro sviluppo economico-sociale e di gestione di funzioni per la tutela e la promozione della montagna, proprio in ragione delle particolarità di quest’ultima, assumono, progressivamente, una diversa connotazione. A seguito delle disposizioni contenute nella legge 3 agosto 1999, n. 265⁶⁰, confermate dal d. lg. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.)⁶¹, le Comunità montane non vengono più qualificate (come nella l. n. 142 del 1990) come enti locali, ma come unioni di Comuni, nonostante le profonde differenze che caratterizzano i due organismi⁶². Ciò comporta una penalizzazione del loro ruolo originario, legato alle peculiarità delle zone montane: da enti di *governance* di tali zone diventano, sostanzialmente, enti finalizzati all’esercizio associato delle funzioni, attraverso l’unione di Comuni. Previsione che non appare in linea con il dettato costituzionale, che sembrerebbe richiedere, invece, appositi enti finalizzati alla *governance* delle zone montane, in ragione delle specificità delle stesse.

4.1.2. Le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e le manovre finanziarie del Governo Monti

⁵⁹ Si veda, in proposito, C. LOSAVIO, *La governance dei territori montani, un problema ancora aperto*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32, 2007, p. 14 ss.

⁶⁰ Recante “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”.

⁶¹ “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” che abroga, tra l’altro, la legge n. 142 del 1990.

⁶² Sulla disciplina delle Comunità montane contenuta nel T.U.E.L. si vedano: L. VANDELLI — E. BARUSSO, *Commento all’art. 27 del d. lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI (a cura di), *Commenti al T.U. sull’ordinamento delle autonomie locali*, I, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 839 ss.; E. MAGGIORA, *Commento all’art. 27*, in AA.VV., *Testo unico degli enti locali*, coordinato da V. ITALIA, I, I, Milano, p. 341 ss. Sia consentito, inoltre, rinviare a G. MARCHETTI, *Le Comunità montane nel nuovo testo unico degli enti locali*, in *Nuova rass. leg. dott. givr.*, n. 15, 2005, p. 1637 ss.

Successivamente — nonostante la Corte costituzionale, a seguito della legge di riforma del Titolo V del 2001, ha ammesso la possibilità di continuare a prevedere nel nostro ordinamento le Comunità montane, rimettendo la relativa disciplina alla competenza regionale⁶³ — la grave crisi economico-finanziaria ha portato all'approvazione di provvedimenti che le hanno fortemente penalizzate⁶⁴. Si inseriscono in questo

⁶³ Definendole come un “caso speciale di unione di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane”. In tal senso, Corte cost., sentt. nn. 229 del 2001, 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, 237 del 2009, 27 e 326 del 2010 e 91 del 2011. Sull'argomento, si vedano: G. DI POFI — A. TERREZZA, *Lo sviluppo delle Comunità montane e il loro rapporto con la legislazione regionale*, in *Amm. it.*, n. 4, 2003, p. 492 ss.; M. GIORDANO, *L'ordinamento delle Comunità montane spetta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giust. amm.*, n. 6, 2005, p. 1266 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane, nota a Corte Cost. n. 244 del 2005*, in *Giur. Cost.*, II, 2005, p. 2120 ss.; G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale (Nota a C. Cost. 24 giugno 2005, n. 244)*, in *Gior. dir. amm.*, n. 10, 2005, p. 1035 ss.; T. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 544 ss.; C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, *ivi*, n. 1, 2006, p. 122 ss.; P. VIPIANA, *In margine a due recenti sentenze della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, n. 3, 2006, p. 699 ss.; M. MENGOZZI, *I poteri sostitutivi regionali rispetto agli organi delle Comunità montane. Osservazioni alla sentenza n. 397/2006*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2006, p. 4197 ss.; F.M. NURRA, *Le comunità montane nell'ordinamento regionale tra incertezze, valorizzazione e ridimensionamento*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 11, 2006, p. 1397 ss.; R. DICKMANN, *La Corte precisa i limiti dei controlli sostitutivi delle Regioni sulle Comunità montane (nota a Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 397)*, in *federalismi.it*, n. 1, 2007; E.C. RAFFIOTTA, *A proposito di poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle Comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, nn. 3-4, 2007, p. 577 ss.; G.C. DE MARTIN — M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2009, p. 2970 ss.; S. MUTTONI, *Punti fermi in tema di Comunità montane? Prime note a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237*, in *Dir. Reg.*, nn. 3-4, 2009, p. 247 ss.; F. NAVARO — *Riordino delle Comunità montane tra potestà legislativa statale e regionale*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 21, 2009, p. 2262 ss.; F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di Comunità montane*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 ottobre 2009, in www.forumcostituzionale.it; ID., *L'incoerenza del legislatore si ferma sul muro della Corte. La sent. 326/2010 in tema di Comunità montane*, *ivi*, 24 agosto 2011; A. STERPA, *Dai 'principi fondamentali' agli 'indicatori': nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale. Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237*, in *federalismi.it*, n. 17, 2009; G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p. 616 ss.; L. GORI, *L'eterno ritorno delle comunità montane: un'altra pronuncia della Corte costituzionale e le ulteriori novità legislative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2010, p. 19 ss.; N. VICECONTE, *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.

⁶⁴ Sulle Comunità montane, dopo la riforma del Titolo V, si vedano, tra i tanti: C.L. KUSTERMANN, *L'inquadramento delle Comunità montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001*, in *Reg. com. loc.*, n. 5, 2002, p. 37 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 409 ss.; P. VIPIANA, *Le Comunità montane alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Atti del Convegno UNCEM "Il ruolo delle Comunità montane liguri"*, Savona, 16 aprile 2004; V. CERULLI IRELLI, *Le Comunità montane, Relazione al Convegno UNCEM, Roma, 29 settembre 2005*, in *UNCEM Notizie*, n. 23, 2005; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2005, p. 2122 ss.; M. PETRULLI, *Brevi osservazioni sui rapporti tra Regioni e Comunità montane*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 5, 2005, p. 1678 ss.; D. FOLZANI, *Quale futuro per le comunità montane?*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 4, 2006, p. 362 ss.; G. SOLA, *Le Comunità montane ed isolate tra Tuel e riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, n. 3, 2006, p. 755 ss.; I. NICOTRA — G. BELFIORE, *Comunità montane: costo o risorsa?*, in *federalismi.it*, n. 20, 2007; F. GABOARDI, *Le Comunità Montane*, in *Quad. amm.*, n. 1, 2008, p. 3 ss.; V. ITALIA, *Le Comunità montane*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 9-10, 2008, p. 1009 ss.; S. MEZZACAPO, *Sei mesi per riordinare le Comunità montane*, in *Guida dir.*, n. 7, 2008, p. 8 ss.; G. RAUSO, *Le Comunità montane sono avviate all'estinzione?*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 9-10, 2008, p. 1010 ss.; L. GORI, *La "via" problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle Comunità montane*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2009, p. 201 ss.; S. PIAZZA, *Alle origini delle Comunità montane: cenni ricostruttivi alla luce del dibattito sul loro destino*,

contesto: la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) che imponeva alle Regioni di ridurre la spesa pubblica attraverso il riordino delle proprie Comunità montane⁶⁵; il d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133) che riduceva notevolmente l'ammontare del Fondo statale di finanziamento delle Comunità montane⁶⁶; la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) che prevedeva l'interruzione dei trasferimenti erariali alle stesse; la legislazione sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni⁶⁷, attraverso convenzione o unione di Comuni, prevista in una serie di manovre finanziarie del Governo Monti⁶⁸. In particolare, la legislazione sulla

in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 11, 2010, p. 1145 ss.; M. DI FOLCO, *Il riordino delle Comunità montane*, in ID., *Regioni ed enti locali*, in A. D'ATENA (a cura di), *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2011, p. 526 ss.; G. DI COSIMO, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle comunità montane*, in *Le Regioni*, nn. 5/6, 2012, p. 913 ss.; F. PALAZZI, *Transizioni e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in F. BASSANINI — L. VANDELLI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

⁶⁵ L'art. 2, c. 17, di tale legge, infatti, ai fini della riduzione della spesa pubblica, aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori entro il 30 giugno 2008, termine poi prorogato, dal d.l. n. 97 del 2008, al 30 settembre 2008, allo scopo di ridurre di un terzo la quota del fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le stesse. Nel comma successivo, il legislatore nazionale aveva indicato a quello regionale i principi di cui tener conto nell'introduzione della nuova disciplina, vale a dire: la riduzione del numero complessivo delle Comunità montane sulla base di indicatori fisicogeografici, demografici e socio-economici, la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi nonché delle indennità spettanti ai componenti degli stessi. Qualora le Regioni si fossero dimostrate inadempienti — continuava il c. 20 dell'art. 2 — sarebbe intervenuto lo Stato, con potere sostitutivo, a riscrivere il numero e i confini delle Comunità montane, sulla base di determinati requisiti da esso fissati. La stessa finanziaria, infatti, individuava le caratteristiche dei Comuni che avrebbero cessato di appartenere alle Comunità montane e le caratteristiche delle Comunità montane che sarebbero dovute essere soppresse. Sul tema, si vedano: S. FOÁ, *La sopravvivenza "finanziariamente condizionata" delle Comunità montane*, in *federalismi.it*, n. 2, 2008; I. NICOTRA, *Le Comunità montane secondo la legge finanziaria del 2008. Riflessioni a margine*, disponibile in www.uncem.it.

⁶⁶ Mentre la legge finanziaria n. 244 del 2007 (art. 2, c. 40) aveva attribuito al Fondo per la montagna 50 milioni di euro per gli anni 2008-2010, l'art. 76, c. 6-bis del d.l. n. 112 del 2008, prevedeva che fossero ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane e che a tale riduzione si procedesse intervenendo prioritariamente sulle Comunità che avessero un'altitudine media inferiore ai settecentocinquanta metri sopra il livello del mare.

⁶⁷ In particolare, la legge finanziaria per il 2010 (art. 2, c. 187, l. n. 191 del 2009) aveva disposto l'abolizione del Fondo di finanziamento di cui al d. lgs. n. 504 del 1992 e aveva previsto, fino all'attuazione della l. n. 42 del 2009, interventi per i Comuni che facevano parte delle Comunità. Successivamente, la Corte costituzionale, nella sent. n. 326 del 2010, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma, nella parte in cui stabiliva la cessazione del finanziamento statale alle Comunità montane tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, in ragione del fatto che ciò avrebbe lasciato privo di copertura finanziaria gli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante il ricorso a mutui che erano in origine garantiti dal finanziamento statale.

⁶⁸ Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 — convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 — ha previsto l'obbligo per i Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti — tremila se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana — di esercitare in forma associata la quasi totalità delle funzioni allora considerate fondamentali, individuate in via transitoria dalla legge n. 42 del 2009, mediante unione di Comuni "ordinaria" di cui al T.U.E.L. o convenzione. Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 — convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 — aveva invece previsto che i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010 — ossia gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali attraverso convenzione o unione di Comuni "ordinaria" — potessero esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di Comuni speciale o mediante una o più convenzioni, che avessero durata almeno triennale e che conseguissero significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, altrimenti sarebbe subentrato

gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni è emblematica della tendenza del legislatore a trascurare le esigenze e le specificità dei territori montani: le funzioni originariamente svolte dalle Comunità montane, ossia quelle legate alla tutela e valorizzazione delle aree montane, vengono attribuite alle unioni di Comuni montani, chiamate a svolgere, altresì, le funzioni espressamente indicate dalla legge, al pari delle altre unioni di Comuni che si trovano in altri territori.

Significativo, in proposito è che la Corte costituzionale, in una recente sentenza, abbia, invece, riconosciuto le peculiarità dei Comuni montani. La sent. n. 33 del 2019 ha, infatti, dichiarato l'incostituzionalità della norma⁶⁹ che prevedeva per i Comuni un obbligo generalizzato di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali, attraverso la convenzione o l'unione di Comuni⁷⁰, anche nei casi in cui queste ultime «non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina». In questo contesto, tra i casi in cui l'obbligo di gestione associata potrebbe non comportare risparmi di spesa, la Corte richiama, tra gli altri, «la collocazione geografica dei confini dei Comuni (...), per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari “fattori antropici”, “dispersione territoriale” e “isolamento”».

I provvedimenti sopra ricordati hanno, inevitabilmente, condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, portando a una loro crisi in anni più recenti; si è infatti assistito — come si vedrà diffusamente di seguito — alla loro soppressione in quasi tutte le Regioni (tranne in Lombardia e Campania) e alla loro trasformazione, salvo poche eccezioni, in unioni di Comuni montani o unioni montane.

l'obbligo di ricorrere all'unione. Tali disposizioni sono state poi abrogate dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 che prevede, tra l'altro — come si vedrà meglio di seguito — a dettare una disciplina delle unioni di Comuni. Il d.l. n. 95 del 2012 (il c.d. decreto “*Spending review*”) — convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 — nell'ottica del decreto legge del 2010, ha mantenuto l'obbligo per i piccoli Comuni dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali ivi elencate, superando l'elencazione provvisoria prevista con la disciplina del 2009. Sull'argomento, si vedano: C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della “Manovra-bis”*, in *federalismi.it*, n. 20, 2011; E. VIGATO, *Come cambia il sistema dei piccoli Comuni e delle Province in Italia?*, in *Dir. Reg.*, n. 2, 2011, p. 553 ss.; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *federealimi.it*, n. 16, 2012 e *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano, 2013, p. 117 ss.

⁶⁹ Comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, modificato dalla legge di conversione n. 122 del 2010, e dall'art. 16, c. 22, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148 e, successivamente, così sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. b), d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 2012.

⁷⁰ Senza possibilità di «dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento».

4.3. Un caso isolato di disciplina della specificità delle zone montane: la possibilità di riconoscere “una particolare autonomia” ad alcune Province montane

In questo contesto, in cui vi è la tendenza, come si è finora visto, a trascurare le esigenze dei territori montani, in senso inverso sembra, invece, muoversi la legge n. 56 del 2014, che ha previsto il riconoscimento di alcune “specificità” alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, rispetto alle altre Province⁷¹. Tale specificità si concretizza soprattutto nella possibilità per le Regioni di riconoscere a tali Province “forme particolari di autonomia” e nell’attribuzione ad esse di ulteriori funzioni fondamentali, oltre a quelle attribuite a tutte le altre Province, legate alla cura e allo sviluppo del territorio e alla gestione di servizi⁷². È altresì previsto che tali Province possano prevedere, d’intesa con la Regione d’appartenenza, la costituzione di zone omogenee per l’esercizio di specifiche funzioni⁷³.

Anche tale disciplina, tuttavia, non è propriamente volta a una valorizzazione generale delle zone montane: essa è applicabile, come si è visto, solo a quelle Province che si trovano in aree montane e che sono anche confinanti con Stati esteri e, pertanto, limitata alle tre Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola.

È significativo di un atteggiamento che tende a trascurare la montagna — anche da parte del legislatore regionale — il fatto che finora la disposizione in esame della “legge Delrio” non abbia prodotto i risultati sperati. Le tre Regioni interessate, infatti, nelle loro leggi hanno dato solamente una parziale attuazione alla normativa statale⁷⁴, non riconoscendo alle Province montane interessate forme di tutela speciali, ma limitandosi, invece, a conferirle specifiche funzioni, ulteriori a quelle previste per le Province ordinarie.

⁷¹ Si veda, al riguardo, B. DI GIACOMO RUSSO, *L’organizzazione e il funzionamento della specificità montana*, in B. DI GIACOMO RUSSO — C. PERETTI — A. TARZIA (a cura di), *La riforma “Delrio”: analisi e prospettive*, Lecce, 2015, pp. 167 ss.; F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 febbraio 2016, in www.forumcostituzionale.it.

⁷² Si tratta, in particolare, delle seguenti funzioni: la «cura dello sviluppo strategico del territorio e (la) gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo» e la «cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

⁷³ Al riguardo, si veda L. VANDELLI, *Il riconoscimento da parte delle Regioni delle peculiarità delle Province montane e di confine*, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 142, il quale sottolinea che «la possibilità di costituire zone omogenee accosta la disciplina delle Province montane e di confine a quella delle Città metropolitane, mentre le differenzia dall’ordinamento stabilito in via generale per le Province».

⁷⁴ Si cfr., al riguardo, le seguenti leggi regionali: l.r. Lombardia 8 luglio 2015 (“Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)”; l.r. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23 (“Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)”; l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 25 (“Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in

5. La legislazione statale sui finanziamenti alla montagna e l'esiguità delle risorse

Significativo dell'atteggiamento del legislatore statale a trascurare la valorizzazione della montagna è anche il taglio dei fondi ad essa dedicati e la previsione di finanziamenti piuttosto esigui.

Da un lato, i finanziamenti del Fondo ordinario per la montagna, previsto dalla legge n. 97 del 1994, determinati annualmente con legge finanziaria e ripartiti tra le Regioni, sono stati fortemente ridimensionati fino ad essere addirittura interrotti, dal 2009 al 2016, anno in cui vengono ripristinati dalla legge di stabilità (legge 28 dicembre 2015, n. 208), anche se sono da considerare, comunque, di modesta entità.

Dall'altro lato, i trasferimenti erariali in favore delle Comunità montane sono stati soppressi, come si è visto, nel 2010 determinando, come conseguenza, la sopravvivenza delle stesse solo laddove i finanziamenti regionali fossero stati sufficienti a mantenerle in vita⁷⁵.

Più in generale, poi, le risorse per la montagna sono inadeguate a far fronte alle problematiche e alle specificità delle zone montane.

Un esempio, in tal senso, è costituito dalla legge di bilancio del 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145). Essa non ha provveduto ad aumentare il finanziamento del Fondo per la montagna⁷⁶, del Fondo per lo sviluppo dei piccoli Comuni⁷⁷, a differenza di quanto si era fatto l'anno precedente, e a finanziare la Strategia nazionale delle aree interne, come nelle ultime quattro leggi di bilancio. Pertanto, i finanziamenti previsti dalla recente legge di bilancio non solo rimangono inadeguati, ma sono addirittura inferiori rispetto a quelli degli ultimi anni⁷⁸.

Vi è poi un altro aspetto da non trascurare: spesso non sono stati utilizzati i fondi europei per la valorizzazione della montagna anche quando erano previsti. Ed invero, nei territori di montagna è stata effettivamente spesa una parte esigua di Fondi strutturali. Ciò è in parte dipeso dal fatto che spesso sono proprio gli enti che si trovano nelle zone montane a non avere personale qualificato, data anche la scarsità

attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto"). Nel caso del Veneto già lo Statuto del 2012 aveva conferito alla Provincia di Belluno "forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria" (art. 15, c. 5).

⁷⁵ Cfr. A.S. DI GIROLAMO, *L'ordinamento locale*, in G. GARDINI — L. VANDELLI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Rimini, 2013, p. 203 ss.

⁷⁶ Rimasto di soli 10 milioni di euro.

⁷⁷ Aumentato nella legge di bilancio 2018 di 60 milioni di euro per gli anni 2017-2023 (passando così da 100 a 160 milioni di euro).

⁷⁸ La legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), ad esempio, aveva previsto, all'art. 1, c. 761, la somma di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Contestualmente, la legge aveva disposto l'incremento di 10 milioni per il fondo a sostegno della Strategia nazionale delle aree interne (che al 90% interessa la montagna), portato complessivamente a 190 milioni di euro (16 milioni per l'anno 2015, 60 milioni per l'anno 2016, 94 milioni per l'anno 2017, 20 milioni per l'anno 2018).

di risorse di cui dispongono, in grado di elaborare progetti finalizzati alla richiesta di finanziamenti europei.

6. La legislazione regionale sui territori montani

Se, per un verso, come si è finora visto, è mancata un'efficace politica nazionale per la montagna, per altro verso, neanche a livello regionale sono state adottate significative politiche finalizzate a dare attuazione al dettato costituzionale⁷⁹. Le legislazioni regionali in favore delle zone montane, seppur profondamente differenti, non hanno consentito di rispondere alle esigenze di un loro effettivo sviluppo. E ciò vale sia per la legislazione che riguarda, in generale, la valorizzazione dei territori montani, compresa la previsione di adeguate risorse, sia per quella che attiene, invece, la *governance* degli stessi e, più in particolare, la disciplina delle Comunità montane.

6.1. La mancanza di leggi regionali organiche in favore della montagna e di adeguati finanziamenti

Solo alcune Regioni hanno una legge specifica e organica in favore dei territori montani, sostanzialmente in attuazione della legge statale n. 97 del 1994. Tra queste Regioni, alcune hanno mantenuto in vigore le disposizioni originarie (in tal senso, ad esempio, l'Abruzzo⁸⁰, la Basilicata⁸¹, la Calabria⁸², la Campania⁸³, il Friuli Venezia-Giulia⁸⁴, il Lazio⁸⁵ e la Liguria⁸⁶) mentre altre hanno introdotto una nuova normativa a seguito della riforma costituzionale del 2001 (ad esempio l'Emilia-Romagna⁸⁷, la Lombardia⁸⁸ e il Molise⁸⁹)

⁷⁹ Si vedano, al riguardo: P. MATTIUSSI, *Le politiche regionali per lo sviluppo della montagna*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 24, 2001, p. 2598 ss.; S. PIAZZA, *Oltre le Comunità montane: verso le "terre alte" come nuovi territori di politiche per la montagna?*, in *Nuova rass. leg., dott. giur.*, n. 13-14, 2010, p. 1369 ss.; ID., *L'organizzazione istituzionale del territorio montano come politica pubblica: osservazioni storico-ricostruttive e nodi teorici*, ivi, n. 17, 2010, p. 1717 ss.; ID., *Osservazioni sulle politiche pubbliche per i territori montani. Rivisitando una legge d'Oltralpe degli anni Ottanta*, ivi, n. 22, 2011, p. 2233; C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, cit., p. 9 ss.

⁸⁰ L.r. Abruzzo 18 maggio 2000, n. 95 "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane".

⁸¹ L.r. Basilicata 19 maggio 1997, n. 23 "Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane".

⁸² L.r. Calabria 19 marzo 1999, n. 4 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna".

⁸³ L.r. Campania 4 novembre 1998, n. 17 "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio per lo sviluppo socio-economico delle zone montane".

⁸⁴ L.r. Friuli-Venezia Giulia 24 aprile 2001, n. 13 "Nuove disposizioni per le zone montane in attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97".

⁸⁵ L.r. Lazio 22 giugno 1999, n. 9 "Legge sulla montagna".

⁸⁶ L.r. Liguria 13 agosto 1997, n. 33 "Disposizioni attuative della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (nuove disposizioni per le zone montane)".

⁸⁷ L.r. Emilia-Romagna 20 gennaio 2004, n. 2 "Legge per la montagna".

⁸⁸ L.r. Lombardia 15 ottobre 2007, n. 25 "Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani".

⁸⁹ L.r. Molise 16 aprile 2003, n. 15 "Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano".

o dell'entrata in vigore delle norme sull'esercizio associato dei piccoli Comuni (ad esempio la Regione Marche⁹⁰) o, ancora, della "legge Delrio" del 2014 (come nel caso delle Regioni Piemonte⁹¹ e Veneto⁹²). L'Umbria, invece, con una legge del 2011 ha abrogato la legge organica sui territori montani del 1995⁹³, ma anche nella nuova legge ha previsto un impegno della Regione per la loro salvaguardia e valorizzazione e per l'approvazione dei criteri per l'assegnazione dei relativi fondi⁹⁴.

Inoltre, solitamente le leggi regionali in favore dei territori montani non prevedono efficaci strumenti e politiche di intervento ed adeguate risorse. Non sono molti, ad esempio, i provvedimenti regionali che disciplinano organismi con specifiche funzioni di governo dei territori montani (salve le funzioni previste dalle Comunità montane, laddove esistenti, o dalle unioni di Comuni montani) e, anche in questi casi, si tratta di funzioni limitate: di iniziativa, monitoraggio, consultazione o coordinamento rispetto alle attività regionali in materia di montagna. Funzioni che sono in grado di incidere in maniera limitata sulle politiche per lo sviluppo delle zone montane e sulle azioni di valorizzazione, promozione e tutela dei relativi

⁹⁰ L.r. Marche 1 luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e l.r. 11 novembre 2013, n. 35 "Norme in materia di unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani" che ha abrogato le Comunità montane trasformandole in unioni montane.

⁹¹ L.r. Piemonte 14 marzo 2014, n. 3 "Legge sulla montagna".

⁹² L.r. Veneto n. 25 del 2014, cit.

⁹³ La l.r. Umbria 23 dicembre 2011, n. 18 "Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative" ha abrogato la l.r. 28 agosto 1995, n. 40 "Provvedimenti per lo sviluppo delle attività economiche di montagna e per la tutela e la valorizzazione del territorio rurale".

⁹⁴ Cfr. art. 60 "Disposizioni per le zone montane", l.r. Umbria n. 18 del 2011.

territori. Peraltro, sono poche le Regioni che hanno disciplinato specifici organismi. In tal senso, si sono mosse, solo le Regioni Emilia-Romagna⁹⁵, Lazio⁹⁶, Lombardia⁹⁷, Molise⁹⁸, Toscana⁹⁹ e Veneto¹⁰⁰.

Solo alcuni legislatori regionali, poi, hanno individuato nella programmazione lo strumento principale per un intervento integrato di valorizzazione della montagna. Programmazione che invece dovrebbe avere un ruolo centrale nell'attività di individuazione degli obiettivi, degli interventi e delle priorità d'azione relativi alla valorizzazione della montagna, in un'ottica di concertazione e coordinamento con gli enti locali. Hanno previsto una disciplina puntuale della programmazione volta a una effettiva valorizzazione

⁹⁵ La l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2004 attribuisce alla Conferenza della montagna — costituita dai Presidenti delle Comunità montane e delle Province e dai Sindaci dei Comuni e dal Presidente della Regione, o dai loro delegati — compiti di coordinamento delle politiche per lo sviluppo delle zone montane (art. 2).

⁹⁶ La l.r. Lazio n. 9 del 1999 attribuisce alla Conferenza della montagna — composta dal Presidente della Giunta regionale o, per sua delega, l'assessore regionale competente in materia di rapporti con gli enti locali; dal presidente della commissione consiliare regionale competente in materia di enti locali; dai Presidenti delle Comunità montane o loro delegati; dalla giunta esecutiva della delegazione regionale dell'UNCCEM; dai Presidenti delle Province — compiti consultivi nei confronti della Regione e di promozione e di coordinamento di iniziative che riguardano il territorio montano (art. 10).

⁹⁷ La l.r. Lombardia n. 25 del 2007 ha previsto l'istituzione del Comitato per la montagna — composto: dal Presidente della Giunta regionale o assessore o consigliere regionale delegato; dal presidente della Conferenza dei Presidenti delle Comunità montane lombarde o da altro presidente di Comunità montana lombarda suo delegato; dal Presidente dell'UPL) o suo delegato; da tre componenti designati dal Consiglio regionale; da due componenti designati dalla Conferenza regionale delle autonomie; dal Presidente della FederBIM) o suo delegato; dal Presidente di Unioncamere regionale o suo delegato; dal Presidente della delegazione regionale del CAI o suo delegato — con funzioni consultive nei confronti della Giunta regionale, al fine di un maggior coordinamento delle azioni di valorizzazione, promozione e tutela del territorio montano (art. 7).

⁹⁸ La l.r. Molise n. 15 del 2003 ha istituito la Consulta permanente per la montagna, che opera all'interno della Conferenza regionale delle autonomie locali, con funzioni consultive sulla proposta del Programma di sviluppo delle aree montane (art. 6).

⁹⁹ La deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 37 del 2002 ha istituito la Consulta regionale della montagna alla quale sono attribuiti compiti consultivi e propositivi in merito alle iniziative riguardanti i territori montani.

¹⁰⁰ L.r. Veneto 28 settembre 2012, n. 40 ("Norme in materia di unioni montane") ha istituito un Consiglio delle autonomie montane — composto dal Presidente della Giunta regionale o da un assessore regionale da lui delegato, dai presidenti delle unioni montane, dal Presidente della delegazione regionale Veneto dell'UNCCEM, dai presidenti delle Province interessate, dai presidenti dei consorzi dei bacini imbriferi montani e dai presidenti delle camere di commercio interessati — con funzioni di monitoraggio sull'attuazione degli interventi previsti (art. 6) e consultive sulle proposte di legge e sugli atti di programmazione che riguardano la montagna.

delle zone montane solo l'Emilia-Romagna¹⁰¹, la Lombardia¹⁰² e il Molise¹⁰³. La maggior parte delle Regioni, invece, ha previsto isolati interventi nell'ambito della programmazione generale. Particolare, invece, è il caso della Regione Toscana, la quale non ha disciplinato una programmazione *ad hoc* per la montagna ma ha previsto che gli obiettivi strategici e le priorità politiche in favore di quest'ultima siano inseriti in un'apposita sezione del Programma Regionale di Sviluppo (PRS)¹⁰⁴.

Quanto alla disciplina dei finanziamenti, solo alcune Regioni prevedono un Fondo regionale della montagna, alimentato dalla quota di competenza regionale del Fondo nazionale per la montagna e da risorse aggiuntive regionali, e ulteriori finanziamenti per lo sviluppo della montagna, determinati annualmente con legge di bilancio, come previsto dalla legge n. 97 del 1994 (in tal senso, l'Abruzzo¹⁰⁵, l'Emilia-Romagna¹⁰⁶ e il Molise¹⁰⁷). Molte Regioni, invece, hanno previsto solo il Fondo regionale per la

¹⁰¹ L'Emilia-Romagna ha previsto, con la l.r. n. 2 del 2004, che il Consiglio regionale definisca, su proposta della Giunta e in collaborazione con la Conferenza per la montagna, un programma pluriennale, il "Programma Regionale per la Montagna" (PRM) nel quale devono essere individuate le priorità e le linee di indirizzo per la programmazione settoriale e per la definizione di accordi-quadro (art. 3-bis), volti a realizzare, in concreto, la programmazione a livello locale.

¹⁰² La Lombardia ha previsto, con la l.r. n. 25 del 2007, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) volto a individuare le linee guida pluriennali relative agli interventi in favore delle popolazioni e dei territori montani (art. 5). In particolare, gli obiettivi di tale programmazione, nonché le azioni strategiche e le modalità di finanziamento degli interventi vengono individuati dalla Regione in uno specifico allegato al DPEFR.

¹⁰³ La l.r. Molise n. 15 del 2003 attribuisce al Consiglio il compito di approvare il "Programma di sviluppo delle aree montane", nel quale sono definiti i criteri direttivi di attuazione della legislazione per la montagna e determinati specifici obiettivi da perseguire entro determinati termini, nonché le procedure e le modalità degli interventi.

¹⁰⁴ Art. 85, l.r. Toscana 27 dicembre 2011, n. 68 ("Norme sul sistema delle autonomie locali"). Significativo, inoltre, è che la Toscana attribuisca alla Giunta il compito di definire, attraverso diversi atti, le azioni e le politiche da intraprendere a favore delle zone montane, sempre, comunque, in un'ottica di concertazione e coordinamento con gli enti locali.

¹⁰⁵ La l.r. Abruzzo n. 95 del 2000 ha previsto che il "Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali" (che ha sostituito il Fondo regionale per la montagna istituito nel 1995) sia costituito dalla quota di competenza regionale del Fondo nazionale e da stanziamenti regionali determinati annualmente con legge di bilancio (provenienti da una quota di proventi derivanti dalle concessioni in materia di caccia, pesca e raccolta dei tartufi) ed eventuali ulteriori finanziamenti specificatamente destinati allo sviluppo della montagna che derivano da trasferimenti dello Stato, di enti pubblici e dell'Unione europea (art. 5).

¹⁰⁶ La l.r. Emilia-Romagna n. 2 del 2004 ha previsto il Fondo regionale per la montagna — alimentato dalle risorse del fondo nazionale e da risorse aggiuntive di cofinanziamento definite con legge annuale di bilancio e ripartito sulla base dei criteri stabiliti nel Programma regionale per la montagna — (art. 8) e "altri fondi regionali per lo sviluppo della montagna" (art. 9).

¹⁰⁷ La l.r. Molise n. 6 del 2011 prevede che il Fondo della montagna sia alimentato dalla quota del fondo nazionale attribuita alla Regione e da erogazioni aggiuntive regionali di cofinanziamento definite in sede di manovra finanziaria annuale (art. 12).



montagna o composto anche da proventi di competenza regionale (come nel caso del Piemonte¹⁰⁸) o esclusivamente dalla quota del fondo nazionale (come nel caso della Basilicata¹⁰⁹).

6.2. L'inadeguatezza della legislazione regionale sulla *governance* dei territori montani

Anche le leggi regionali che riguardano la *governance* dei territori montani appaiono inadeguate ai fini di una loro valorizzazione; ciò perché, avendo provveduto a una soppressione generale delle Comunità montane, non sono più previsti appositi enti di *governance*.

La scelta di una soppressione delle Comunità montane è stata in gran parte condizionata da ragioni economiche e dall'impatto delle previsioni delle manovre finanziarie del Governo Monti sopra richiamate. A seguito finanziaria 2010, che ha interrotto i finanziamenti statali in favore delle Comunità montane, quasi tutte le Regioni avevano provveduto a sopprimere le Comunità montane.

Successivamente, avendo introdotto il d.l. n. 78 del 2010 l'obbligo per la Regione di riorganizzare la gestione delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni in forma associata, attraverso la Convenzione o l'Unione di Comuni, diverse Regioni, nel legiferare in materia di unioni di Comuni hanno provveduto, contestualmente, ad abrogare le Comunità montane.

Attualmente, la maggior parte delle Regioni ha previsto la soppressione delle Comunità montane e la loro trasformazione in unioni di Comuni montani o unioni montane. Hanno proceduto in tal senso, le regioni

¹⁰⁸ La l.r. Piemonte n. 3 del 2014 prevede che alla copertura finanziaria del Fondo regionale per la montagna si provveda attraverso: i proventi di competenza regionale del diritto di escavazione per esercenti di cave e di miniere; una quota non inferiore al trenta per cento dei proventi derivanti dai canoni per l'uso delle acque pubbliche; i proventi di competenza regionale derivanti dai canoni di concessione delle acque minerali e di sorgente destinate all'imbottigliamento; una quota di quanto accertato dalla Regione a titolo di addizionale sul consumo di gas metano nell'esercizio precedente.

¹⁰⁹ Avendo la l.r. Basilicata 1 marzo 2001, n. 8 ("Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'esercizio finanziario 2001") eliminato il riferimento, precedentemente previsto dalla l.r. n. 23 del 1997, agli «altri stanziamenti a carico del bilancio regionale determinati annualmente in sede di approvazione della legge di bilancio».

Abruzzo¹¹⁰, Emilia-Romagna¹¹¹, Lazio¹¹², Marche¹¹³, Molise¹¹⁴, Piemonte¹¹⁵, Toscana¹¹⁶ e Veneto¹¹⁷). Tuttavia, sono previsti modelli diversi per la costituzione delle nuove unioni. Talora la trasformazione è “obbligatoria”, poiché la legge la prevede come “automatica” o di diritto (ad es. nelle Regioni Emilia-Romagna¹¹⁸, Lazio¹¹⁹ e Veneto¹²⁰). Talvolta, invece, essa è “facoltativa”, ossia rimessa alla decisione dei Comuni coinvolti (ad esempio nelle Regioni Abruzzo¹²¹, Marche¹²², Molise¹²³ e Toscana¹²⁴). Alcune Regioni, invece, hanno soppresso le Comunità montane senza prevedere, al contempo, una loro trasformazione: in alcuni casi si è provveduto solo successivamente a trasformarle in unioni di Comuni montani (Puglia¹²⁵) o unioni speciali di comuni (Umbria¹²⁶), o a prevedere, in loro sostituzione, nuove modalità associative locali (come nel caso delle “aree programma” previste dalla Basilicata¹²⁷). In altri casi, diversamente, il legislatore regionale ha previsto la soppressione delle Comunità montane senza una loro trasformazione perché ha preferito trasferire le relative funzioni alla Regione (ad esempio in Liguria¹²⁸) o a un ente strumentale di quest’ultima (come nel caso della Calabria¹²⁹).

¹¹⁰ L.r. Abruzzo 9 gennaio 2013, n. 1 “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni. Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, unioni, fusioni), disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese”.

¹¹¹ L.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 21 “Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

¹¹² L.r. Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 “Legge di Stabilità regionale 2017”.

¹¹³ L.r. Marche 11 novembre 2013, n. 35 “Norme in materia di unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani”.

¹¹⁴ Ll.rr. Molise 24 marzo 2011, n. 6 “Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane”, 19 ottobre 2012, n. 22 “Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane” e 27 gennaio 2016, n. 1 “Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali”.

¹¹⁵ Ll.Rr. Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 “Disposizioni organiche in materia di enti locali” e 14 marzo 2014, n. 3 “Legge sulla montagna”.

¹¹⁶ L.r. Toscana n. 68 del 2011, cit.

¹¹⁷ L.r. Veneto n. 40 del 2012, cit.

¹¹⁸ L.r. Emilia-Romagna n. 21 del 2012., cit.

¹¹⁹ L.r. Lazio n. 17 del 2016 (Legge di stabilità 2017).

¹²⁰ L.r. Veneto n. 40 del 2012, cit..

¹²¹ L.r. Abruzzo n. 1 del 2013, cit.

¹²² L.r. Marche n. 35 del 2013, cit.

¹²³ Ll.rr. Molise n. 6 del 2011, n. 22 del 2012 e n. 1 del 2016, cit.

¹²⁴ L.r. Toscana n. 68 del 2011, cit.

¹²⁵ La l.r. Puglia n. 5 del 2010, cit.

¹²⁶ L.r. Umbria n. 18 del 2011, cit.

¹²⁷ L.r. Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011”.

¹²⁸ L.r. Liguria 29 dicembre 2010, n. 23 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011” e l.r. 12 aprile 2011 n. 7 “Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione”.

¹²⁹ La l.r. Calabria 16 maggio 2013, n. 25 (“Istituzione dell'Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna - Azienda Calabria Verde - e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna”)

Sono solo due le Regioni (Lombardia¹³⁰ e Campania¹³¹) che hanno, al contrario, mantenuto, seppure con previsione molto diverse, le Comunità montane. Solo la Regione Lombardia, comunque, sembra configurare queste ultime come veri e propri enti di *governance* del territorio montano.

La legislazione regionale, pertanto, ad eccezione di quella lombarda, non sembra in linea con il dettato costituzionale, che richiederebbe, come si è già evidenziato, un apposito ente di *governance* delle zone montane, in ragione delle specificità delle stesse.

7. La montagna nelle politiche europee: verso una maggiore valorizzazione?

Per altro verso, va sottolineato come il tema della montagna abbia vieppiù assunto un ruolo importante nell'ambito delle politiche dell'Unione europea. Pur non essendo la montagna oggetto di una politica specifica dell'Ue, quest'ultima ha, nel tempo, adottato politiche settoriali espressamente finalizzate a favorire lo sviluppo delle zone montane.

Innanzitutto, la montagna rientra nella politica agricola comune e nella politica di coesione economica, sociale e territoriale, nell'ambito della quale è previsto che “Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta (...) alle regioni di montagna” (art. 174 Trattato di funzionamento dell’UE). Si tratta di norme che sembrano porsi in parallelo alla disposizione costituzionale di cui all’art. 44, u.c. Cost., dalle quali emerge come anche l’Ue abbia considerato con maggiore attenzione, rispetto al passato, la montagna. È solo con il Trattato di Lisbona, infatti, che per la prima volta vengono nominate le regioni di montagna nel Trattato di funzionamento dell’Ue. Al riguardo, pur non concordando con la definizione di “regioni di montagna” legata, sostanzialmente, all’idea che esse siano caratterizzate da “gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici” — ritenendo, invece, come già evidenziato, che abbiano enormi potenzialità e risorse soprattutto dal punto di vista naturale (dall’acqua, alla biodiversità al paesaggio) — non si può negare che l’inserimento della montagna nel Trattato sia molto importante e possa avere positive ricadute nella fase di attribuzione dei Fondi strutturali e di risorse legate alla coesione territoriale¹³².

attribuisce le funzioni delle Comunità montane alla Regione o all’Azienda Calabria Verde. Si cfr., altresì, la l.r. Calabria 5 agosto 2016, n. 24 “Disposizioni in materia di liquidazione delle Comunità montane soppresse ai sensi dell’articolo 2 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 25 (Istituzione dell’Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna - Azienda Calabria Verde - e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna)”.

¹³⁰ L.r. Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 “Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

¹³¹ L.r. Campania 30 settembre 2008, n. 12 “Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane”.

¹³² In tal senso, M. ONIDA, *La montagna nelle politiche dell’Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore?*, in *Scienze del territorio*, n. 4, 2016, p. 61.

Su quest'ultimo aspetto appare fondamentale che il Trattato di Lisbona abbia aggiunto la coesione "territoriale" agli obiettivi della coesione economica e sociale, rendendo inevitabile una programmazione dei Fondi strutturali che tenga conto delle specifiche esigenze e caratteristiche dei singoli territori, tra i quali, appunto, quelli montani. Le risorse che derivano dai Fondi strutturali e finalizzate alla coesione territoriale sono, infatti, redistribuite secondo le finalità previste dall'art. 174 del TFUE, sulla base di programmi negoziati fra l'Unione, gli Stati e le Regioni. In questo contesto, appare evidente che, essendo le risorse gestite essenzialmente dalle Regioni, assumono una particolare importanza i programmi operativi regionali (POR). Le Regioni hanno quindi la possibilità di attingere a cofinanziamenti europei in favore dei territori di montagna, a seconda delle scelte effettuate e delle priorità stabilite. A livello statale, invece, in Italia assume un ruolo centrale la Strategia per le aree interne, volta, come si è visto, a definire i criteri per la programmazione dei fondi comunitari per gli anni 2014-2020.

Accanto a queste politiche generali che investono lo sviluppo della montagna, vi sono altre iniziative che incidono sulle relative attività territoriali. In questo contesto, ad esempio, assume una particolare importanza il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), previsto nel Regolamento (UE) n. 1305/2013, finalizzato allo sviluppo del settore agricolo per il periodo 2014-2020. Il regolamento prevede una serie di obiettivi al fine di far fronte a specifiche esigenze legate a questo settore, tra le quali quelle delle zone montane¹³³.

Altre iniziative, invece, riguardano l'ambiente, la biodiversità e il clima. In tal senso, ad esempio, assume rilevanza la Rete Ecologica "Natura 2000", istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat"¹³⁴, che racchiude le cosiddette regioni biogeografiche, fra cui quella alpina (che comprende non solo le Alpi ma anche gli Appennini), i Carpazi, i Balcani, i Rodopi, le Alpi scandinave e i Pirenei. La Rete, che comprende la totalità dei territori montuosi dell'Ue, è il principale strumento della politica europea per la salvaguardia e la conservazione della natura e della biodiversità degli stessi. A tal fine, vengono tutelati i siti elencati nelle regioni biogeografiche dove è escluso l'esercizio di attività umane. Pertanto, la Rete, per quanto più interessa il nostro Paese, ossia in relazione alla regione biogeografica alpina, costituisce un importante contributo europeo diretto alla conservazione della natura in montagna. Nella direzione di affrontare il tema dei cambiamenti climatici in montagna, zona particolarmente vulnerabile rispetto a questo fenomeno, si è invece mossa la Commissione con l'approvazione di una serie di documenti

¹³³ Tra gli altri temi di particolare importanza, sui quali i Paesi e le regioni dell'Ue sono chiamati a concentrarsi vi sono quelli relativi: ai giovani agricoltori; alle piccole aziende agricole; alle donne nelle zone rurali; alla riduzione dei cambiamenti climatici, all'adattamento a essi e alla biodiversità; alle filiere corte.

¹³⁴ Direttiva finalizzata a garantire il mantenimento a lungo termine degli *habitat* naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

programmatici. è stato adottato dapprima un “libro verde”, nel 2007¹³⁵, che avviava una consultazione sull'orientamento futuro della politica europea riguardo l'adattamento ai cambiamenti climatici, illustrando i motivi per i quali è necessario intervenire e le principali linee guida di tale intervento e, successivamente, un “libro bianco”, nel 2009¹³⁶, in cui proponeva l'istituzione di un Quadro d'azione europeo, integrato e coordinato con le azioni intraprese dai singoli Stati membri, per ridurre la vulnerabilità agli impatti dei cambiamenti climatici dell'Europa. Infine, nel 2013, la Commissione europea ha pubblicato una strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso la previsione di una serie di azioni concrete che contemplano anche la possibilità di utilizzare i fondi europei. Al riguardo non va trascurato che, pur trattandosi di documenti che non hanno valore normativo, essi sono in grado di orientare le politiche degli Stati, al fine di far fronte al problema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, anche attraverso il ricorso, da parte delle Regioni che gestiscono i fondi, a risorse europee da dedicare alle aree montane che sono particolarmente sensibili a questo fenomeno.

L'Ue, sempre nell'ottica di una maggiore considerazione della montagna, ha anche utilizzato lo strumento della strategia macroregionale; strumento particolarmente efficace perché potenzialmente in grado di affrontare sfide comuni a diverse aree geografiche, attraverso un quadro integrato e coordinato (tra Stati e Regioni) di azioni che può essere sostenuto anche dai Fondi strutturali e di investimento europei e da altri strumenti finanziari. In questo quadro, un ruolo centrale ha assunto la decisione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2013 di dare mandato alla Commissione di redigere una “Strategia macroregionale per le aree alpine (EUROSALP)”. Decisione che ha portato alla Comunicazione e al Piano d'Azione di EUSALP, adottati dalla Commissione il 28 luglio 2015 e confermati formalmente dal Consiglio europeo AAGG nel novembre 2015. La Strategia — che coinvolge sette Stati, di cui cinque membri dell'Unione Europea (Austria, Germania, Francia, Italia e Slovenia) e due non-Ue (Svizzera e Liechtenstein), e quarantotto regioni alpine all'interno di questi Stati — prevede azioni innovative nei settori dell'economia, dell'energia, delle infrastrutture e del traffico, nonché la protezione dell'ambiente e delle risorse, da attuare in stretta cooperazione tra gli Stati e le Regioni della regione alpina. Conformemente alla Risoluzione politica di Grenoble degli Stati e delle Regioni alpine dell'ottobre 2013, EUSALP si pone tre obiettivi: competitività e innovazione, mobilità e trasporti sostenibili, un uso sostenibile dell'energia, delle risorse naturali e culturali. Obiettivi che, più nello specifico, il Piano d'Azione di EUSALP divide in nove azioni concrete, oltre a prevedere l'obiettivo trasversale della *governance*,

¹³⁵ Libro verde della Commissione intitolato “Adattamento ai cambiamenti climatici in Europa: quali possibilità di intervento per l'UE” (COM(2007) 354).

¹³⁶ Libro bianco della Commissione intitolato “Adattamento ai cambiamenti climatici: verso un Quadro d'azione Europeo” (Com (2009) 147).

finalizzata a migliorare la cooperazione tra le istituzioni della regione alpina e il coordinamento delle azioni. Nonostante la fase operativa della strategia in esame si sia avviata da pochi anni¹³⁷, essa ha consentito, sotto la Presidenze slovena (2016), bavarese (2017), tirolese (2018) e italiana (2019), di avviare — anche attraverso la costituzione di 9 Gruppi d’Azione (Action Groups, AG) — un insieme di azioni e iniziative importanti rispetto ai tre obiettivi della stessa. Il bilancio relativo all’attività della Strategia, pertanto, può essere considerato sostanzialmente positivo, essendosi le Istituzioni coinvolte impegnate a portare avanti interventi nel campo dell’economia, delle infrastrutture per la mobilità e l’accessibilità e dell’ambiente.

Nell’ottica di una maggiore presa di coscienza, da parte dell’Ue, del ruolo della montagna e delle sue problematiche, si è mosso, da ultimo, il Parlamento europeo, il quale ha approvato, nell’ottobre del 2018, la Risoluzione per un’Agenda per le aree rurali, montane e remote. Certo, si tratta solo di un primo passo nella direzione di fissare un quadro di azione finalizzato al rafforzamento di una politica europea specifica per lo sviluppo dei territori montani, in ragione delle loro peculiarità. Peraltro, la Commissione non ha ancora dato attuazione all’Agenda. Tanto che il 27 febbraio 2019, vi è stata un’interrogazione con richiesta di risposta scritta alla stessa in cui veniva richiesto, da un lato, se vi fosse l’intenzione di promuovere l’iniziativa del Parlamento europeo, strutturando il programma dei lavori dell’Agenda dell’Ue per le zone rurali, montane e periferiche e, dall’altro, quali strategie e finanziamenti intendesse mettere in atto per sostenere la riqualificazione e lo sviluppo delle zone montane, rurali e periferiche¹³⁸. Nella sua risposta, la Commissione ha ribadito la sua intenzione di continuare a sostenere l’attuale agenda territoriale dell’Unione europea 2020¹³⁹ e di tenere presente che il Consiglio ha avviato preparativi per l’elaborazione di un’agenda territoriale post 2020 da adottare durante la presidenza tedesca nel 2020. La Commissione ha altresì dichiarato la propria volontà di non prevedere un programma di lavoro separato per un’agenda dell’Unione europea per le zone rurali, montane e periferiche e ha sottolineato come la politica di coesione dopo il 2020 costituisca “un quadro favorevole che aiuta gli Stati membri e le regioni a sostenere il potenziale delle zone rurali, montane e periferiche”.

Appare, comunque, pacifico che l’Ue dovrà mettere a punto una serie di iniziative finalizzate a garantire lo sviluppo delle aree rurali e montane e la riorganizzazione dei servizi alle relative comunità, attraverso adeguate risorse che dovranno essere garantite nell’ambito della nuova programmazione Ue 2021-2027.

¹³⁷ La Strategia è stata lanciata ufficialmente durante la Conferenza del 26 gennaio 2016 a Brdo (Slovenia).

¹³⁸ Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-001046-19 alla Commissione — Stefano Maullu (ECR) — avente ad oggetto l’“Attuazione della risoluzione del Parlamento europeo per le zone montane, rurali e periferiche”.

¹³⁹ Concordata nel 2011 dai ministri responsabili per la pianificazione e lo sviluppo territoriali.

Pertanto, l'auspicio è che alle zone montane siano erogati i necessari finanziamenti e che siano altresì elaborate politiche settoriali d'intervento che consentano il loro rilancio, economico e sociale, attraverso i Fondi strutturali e le risorse derivanti dalla coesione territoriale, politiche che saranno poi declinate a livello statale e regionale.

La grande sfida per l'Ue sarà quella di rendere le zone montane più attraenti, moderne e innovative, attraverso un utilizzo dei prossimi Fondi strutturali e della politica di coesione e territoriale che consideri in maniera adeguata le esigenze della montagna. Decisiva sarà, pertanto, la prossima programmazione europea e lo stanziamento di specifiche risorse, al fine di rilanciare la montagna. Ciò attraverso una serie di politiche volte a: sostenere lo sviluppo dell'industria (soprattutto manifatturiera), del turismo e agriturismo, in un'ottica di sostenibilità, preservando le peculiarità dei territori; potenziare le infrastrutture materiali e immateriali; garantire i servizi (scuola, sanità, trasporti, accesso alla rete digitale, ecc.).

Peraltro, un'effettiva valorizzazione della montagna dipenderà, oltre che dall'entità delle risorse che l'Ue metterà a disposizione, da come queste verranno utilizzate dagli Stati e dalle Regioni.

8. Considerazioni conclusive e prospettive: il rilancio della montagna attraverso una riorganizzazione territoriale, una maggiore autonomia alle Regioni e un utilizzo di risorse europee

In buona sostanza, dunque, si può e affermare che la previsione costituzionale in esame sia stata in gran parte trascurata dal legislatore, statale e regionale, essendo mancate vere e proprie politiche specifiche ed efficaci per i territori montani. Nonostante l'importanza, in termini di superficie, numero di abitanti e di Comuni ubicati in territori montani e la previsione di un preciso obbligo costituzionale, le politiche a favore della montagna non hanno assicurato un grado di sviluppo e un livello di vita omogenei con il resto del Paese, anche al fine di far fonte allo spopolamento.

Appare quindi necessario un ripensamento delle attuali politiche, al fine di dare attuazione alla Costituzione. Servono politiche di ampio respiro che abbiano un approccio integrato alle problematiche della montagna: quest'ultima, da luogo ritenuto disagiato e depresso, bisognoso di sporadici e isolati interventi di sostegno, deve essere considerato un territorio con potenzialità turistiche, rurali e produttive, in cui compiere investimenti in infrastrutture e servizi essenziali, per arginare lo spopolamento e tutelare il territorio¹⁴⁰. Un ripensamento delle politiche sulla montagna potrebbe essere condizionato da almeno tre processi.

¹⁴⁰ Si cfr. al riguardo, G. DE VECCHIS, *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Bologna, 1996.

In primo luogo, non bisogna trascurare che una valorizzazione della montagna può avvenire anche grazie a un processo di razionalizzazione dei territori e di maggiore organizzazione amministrativa degli stessi che può portare allo sviluppo di condizioni favorevoli alla crescita economica, attraverso l'adozione di politiche mirate, che tengano particolarmente in considerazione le peculiarità e le risorse territoriali. In questo contesto, assumono importanza gli enti di vasta area in grado di esercitare funzioni che possano valorizzare le risorse del territorio — stimolandone lo sviluppo — e implementare l'erogazione di servizi su un ambito sovracomunale¹⁴¹. Al riguardo, sembrerebbe opportuna una riforma della “legge Delrio”, che aveva svuotato le Province delle sue funzioni (mentre la Costituzione contiene una riserva di funzioni alle stesse) — anticipando la riforma costituzionale Renzi-Boschi che prevedeva la loro soppressione¹⁴², ma che non è stata approvata — per adeguarne la disciplina alla Costituzione, attribuendogli funzioni strategiche di vasta area, e garantire un'effettiva autonomia finanziaria e organizzativa a questi enti, al fine di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni loro assegnate (come previsto dall'art. 119 Cost.)¹⁴³. A seguito dell'indebolimento delle Province e della generale soppressione delle Comunità montane, i Comuni montani si trovano a non avere più un interlocutore privilegiato nei loro rapporti con la Regione¹⁴⁴. Per altro verso, appare fondamentale, ai fini di un rilancio dal punto di vista socio-economico delle zone montane, la gestione associata di funzioni fondamentali e servizi, per realizzare, tra l'altro, strategie maggiormente coordinate. Significativo, in proposito, è che l'associazionismo comunale costituisce un presupposto per la partecipazione alla Strategia per le aree interne.

¹⁴¹ Si vedano, sull'argomento, G.C. DE MARTIN — G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Firenze, 2008; S. MANGIAMELI (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma, 2013; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014; E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, *ivi*, n. 2, 2015; A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in www.federalismi.it – Focus Riforma costituzionale, n. 5, 2016. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *Alcune considerazioni sul recente processo di riforma del sistema delle autonomie territoriali (con particolare riguardo alla l. n. 56/2014 in materia di Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni e al d.d.l. Cost. n. 1543/2013 di abolizione delle Province)*, Research Paper, Centro Studi sul Federalismo, giugno 2014.

¹⁴² Al riguardo, si vedano: M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 gennaio 2014, in www.forumcostituzionale.it; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2014, p. 239 ss.; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, *ivi*, n. 3, 2015; M. DI FOLCO, *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, l. cost.)*, in F.S. MARINI — G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, p. 315 ss.; F. FABRIZZI, *La Corte e le Province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in www.federalismi.it, n. 15, 2016.

¹⁴³ In tal senso, G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in www.federalismi.it, 2016.

¹⁴⁴ Come osserva G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, *cit.*, p. 702.

In secondo luogo, un'occasione per un rilancio della montagna può essere costituita dalle iniziative volte a garantire maggiore autonomia ad alcune Regioni¹⁴⁵. Il connubio autonomia-valorizzazione della montagna potrebbe portare a risultati virtuosi¹⁴⁶. Basti pensare che le uniche due Regioni di montagna in cui non si è avuto il fenomeno dello spopolamento sono la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, anche grazie alla loro autonomia speciale.

In terzo luogo, una spinta verso politiche maggiormente integrate di sviluppo della montagna può provenire, come si è visto, dall'Unione europea. In questo contesto, pertanto, le diverse iniziative per lo sviluppo della montagna dovrebbero essere sostenute da più Fondi strutturali, in maniera integrata: sia dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per affrontare le problematiche relative all'agricoltura e alla conservazione dell'ambiente, che dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per quelle connesse alla competitività delle imprese, che dal Fondo sociale europeo (FSE), per quelle relative all'occupazione e all'acquisizione di nuove competenze. Si dovrebbero, pertanto, aprire nuove opportunità per sviluppare progetti maggiormente integrati attraverso l'utilizzo, in maniera coordinata, di risorse derivanti dai Fondi strutturali e dalla politica di coesione. Certo, andrebbero adottate, al contempo, politiche in grado di formare il personale e sviluppare capacità di programmazione e di attuazione degli interventi da parte dei diversi enti interessati, per evitare l'annoso problema delle risorse che rimangono inutilizzate.

¹⁴⁵ Sul processo avviato ai fini di una maggiore autonomia ad alcune Regioni ordinarie, si vedano: B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 691-692; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in www.issirfa.cnr.it; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018, in www.forumcostituzionale.it; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, n. 10, 2018; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, p. 165; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, ivi, n. 21, 2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 maggio 2018, in www.forumcostituzionale.it; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it*, n. sp. 7, 2018; ID., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, ivi, n. 18, 2018; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, ivi, n. 5, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, ivi, n. 6, 2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, ivi, n. 6, 2019.

¹⁴⁶ Sull'argomento, si vedano le osservazioni di F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, p. 208 ss.



In conclusione, l'auspicio è che il legislatore italiano, in attuazione del dettato costituzionale, ma anche al fine di realizzare la coesione economica, sociale e territoriale, prevista a livello europeo, adotti una politica mirata e specifica sulla montagna, con un approccio integrato alle diverse problematiche — accanto a interventi maggiormente settoriali — anche attraverso un maggiore e più razionale utilizzo delle risorse europee, rispetto al passato.