

queste istituzioni

La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo

Mario Gorlani

Numero 1/2022

31 marzo 2022

La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo

di Mario Gorlani*

Sommario

1. La tutela delle zone montane: un tema di rilevanza costituzionale. – 2. La montagna come problema o come risorsa: realismo statistico, logiche assistenzialistiche e progetti sperimentali e innovativi. – 3. La risposta normativa: verso una nuova legge quadro sulla montagna. – 4. Un'organizzazione territoriale diversificata e flessibile. – 5. A mo' di conclusione: la montagna come auspicabile laboratorio di soluzioni istituzionali e normative innovative.

Sintesi

Da anni si discute di una nuova legge quadro sulla montagna, come strumento di rilancio delle “terre alte”, basata su un approccio diverso dal passato. La montagna, nella nuova prospettiva, non deve essere considerata solo come un problema da supportare con logiche assistenzialistiche, ma come una risorsa da valorizzare. Questo deve andare di pari passo con una riorganizzazione delle amministrazioni che operano sul territorio, che devono riuscire a coniugare presenza capillare, efficienza, dimensioni adeguate. Le risorse del PNRR e una nuova sensibilità sul tema possono consentire di realizzare una vera riforma.

Abstract

For years we have been discussing a new framework law on the mountain, as an instrument to relaunch “upper lands”, based on a different approach from the past. In the new perspective, the mountain should not be considered only as a problem to support with welfare politics, but also as a resource to be exploited. This must go together with a reorganization of public administrations operating on the territory, that they must be able to combine a widespread presence, efficiency, adequate size. The resources of the PNRR and a new interest on the subject may allow to launch a true reform.

Parole chiave

Zone montane; legge quadro; PNRR; Governance.

* Professore ordinario di diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia.

1. La tutela delle zone montane: un tema di rilevanza costituzionale.

Della difficoltà del vivere nelle zone montane si è sempre discusso, fin dall'unificazione d'Italia; e di questi dibattiti si trova eco già nella prima legislazione post-unitaria e, successivamente, nei lavori della Costituente e nella normativa approvata in epoca repubblicana¹. Dalla prima legge del 1952, il legislatore, con cadenza ventennale, ha avvertito l'esigenza di una nuova disciplina in materia, per aggiornare le regole al mutare dei contesti sociali, economici ed ambientali. Anche oggi, a distanza di quasi trent'anni dall'ultima legge organica in materia, siamo alla vigilia di una nuova revisione legislativa, frutto di un rinnovato interesse nel nostro Paese² per il tema della salvaguardia e della valorizzazione delle zone montane.

L'analisi muove da consolidate ragioni di criticità.

Per cominciare, sempre più frequenti situazioni di dissesto idrogeologico, aggravate dai cambiamenti climatici in atto, hanno posto l'accento sulla necessità della cura e della manutenzione dei territori più fragili, spesso sacrificate in nome di obiettivi di crescita economica. La carente manutenzione dei territori montani è stato il risultato anche, se non soprattutto, dello spopolamento, causato dal disagio logistico e dalla scarsa attrattività occupazionale e lavorativa, che spingono gli abitanti a preferire più comode residenze di pianura, o comunque luoghi di più agevole accesso ai principali servizi. L'effetto combinato del calo della popolazione e degli allarmi ambientali determina il continuo aggravamento di tali problematiche, che sono diventate fattori di "diseguaglianza", se non di vera e propria "discriminazione", ad un tempo sociale e territoriale³.

In secondo luogo, sotto il profilo ambientale la montagna rappresenta una risorsa essenziale – per l'approvvigionamento idrico, per la qualità dell'aria, per gli aspetti

¹ Cfr. C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2014, p. 9 ss.

² Il 3 luglio 2021 si è riunito per la prima volta il Tavolo Tecnico-Scientifico per la Montagna, istituito dal Ministro per le autonomie Gelmini e che vede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dell'Upi, dell'Anci, dell'Uncem. Come spiegato dai rappresentanti dell'Anci e dell'Associazione Piccoli Comuni, sono tre i punti da cui partire per rilanciare la montagna e contrastare lo spopolamento che, nell'ultimo decennio, ha colpito soprattutto i Comuni montani: «puntare sul rafforzamento delle infrastrutture (scuola, salute, reti di prossimità), incentivare e rendere attrattive le attività dei giovani che decidono di restare o di andare a lavorare e vivere in montagna e applicare misure di semplificazione». È stata inoltre rimarcata la necessità di una "perequazione dei territori", di una «fiscalità di equità che sia proporzionale e differenziata per mantenere in vita le attività socioeconomiche esistenti ma anche per attrarne di nuove incentivando gli investimenti e creando nuova occupazione che è la 'chiave di volta' per invertire il trend dello spopolamento e realizzare quello che Anci ha definito con l'Agenda Controesodo. Le montagne sono il luogo dove si produce una gran quantità di risorse ma il ritorno nelle stesse aree in cui vengono prodotte è ridotto».

³ Le criticità delle zone montane sono ben sintetizzate nel discorso del Presidente Mattarella in occasione della giornata della montagna del 12 dicembre 2021 (che si può leggere in www.quirinale.it): "È negli spazi alpini e appenninici di ogni zona montana che emergono con straordinaria puntualità sia i disagi derivanti dall'essere "periferie", sia le disuguaglianze nell'accesso ai servizi pubblici essenziali, tali da manifestare una vera e propria questione di garanzia di diritti di cittadinanza per gli abitanti di queste aree. Il dovere della Repubblica di garantire i diritti di cittadinanza nelle aree cosiddette marginali rappresenta un tema che unisce, necessariamente, le sorti delle periferie urbane e quelle delle aree rurali e interne, delle montagne".

paesaggistici, per le risorse naturali rinnovabili che produce – che, tuttavia, non sempre – o, meglio, raramente – trova corrispondenti ricadute economiche per coloro che vi vivono e che quindi richiede interventi correttivi da parte del legislatore e delle istituzioni⁴. D'altra parte, però, la conformazione del territorio, con la connessa e inevitabile “polverizzazione” demografica e amministrativa e la difficoltà ed eccessiva onerosità – ma, anche, spesso inopportunità (si pensi all'impatto ambientale che generano nuove strade, linee di alta velocità ferroviaria, pale eoliche o centrali idroelettriche, impianti di risalita per gli sport sciistici⁵) - di realizzare un adeguato sistema di infrastrutture, pone l'esigenza di ricalibrare continuamente il corretto punto di equilibrio tra tutela, nell'accezione di conservazione statica, e valorizzazione, intesa invece come interventi promozionali e, quindi, inevitabilmente alterativi dei luoghi al fine di renderli più vivibili e attrattivi. È una distinzione – e una prospettiva – proprie dello stesso testo costituzionale che, sia pure con più ampio riferimento all'ambiente, distingue all'interno delle competenze legislative tra “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (art. 117, co. 2, lett. s) e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (art. 117, co. 3).

Ma il tema della montagna interroga il diritto costituzionale anche, e soprattutto, per le “diseguaglianze” di fatto da superare ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost. Da questo punto di vista, in montagna le diseguaglianze in termini di opportunità economiche, sociali e culturali, rispetto ai territori di pianura o comunque a quelli più facilmente accessibili, sono ancora particolarmente accentuate, se non addirittura crescenti. Non è solo una questione di reddito pro-capite che, al netto di specifiche aree privilegiate delle Alpi (in Valle d'Aosta, in Trentino Alto-Adige e in Veneto)⁶, è mediamente più basso rispetto al restante territorio italiano. È anche la difficoltà di accesso ai servizi pubblici, come l'istruzione, la sanità, la banda larga, l'assistenza sociale, i

⁴ Questa divaricazione tra risorse e potenzialità che i territori montani esprimono e difficoltà concrete che incontrano è un motivo che ritorna spesso nelle analisi sulla montagna: si veda, ad esempio, il *paper* “*Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile*”, pubblicato dalla Rete dei Comuni Sostenibili, che descrive le difficoltà delle e degli abitanti delle aree interne e montane, illustrando al contempo le possibilità legate alle caratteristiche di questi luoghi; possibilità che, grazie ad adeguate politiche, possono rivelarsi vere e proprie opportunità per costruire un futuro più sostenibile.

⁵ Lo scontro tra Enti territoriali, operatori privati e Soprintendenze ai Beni Paesaggistici e Architettonici in ordine alla localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili, in particolare pale eoliche, è assai frequente, a riprova delle criticità che l'installazione di tali impianti possono creare: si veda, tra le molte, la vicenda decisa da Tar Toscana con sentenza n. 2027 del 2012 (consultabile in www.lexambiente.it), in cui si discuteva di un impianto eolico, bocciato dalla Regione e dalla Soprintendenza; o la più recente vicenda di impianti analoghi in Umbria e in Toscana, approvati invece dalla Regione ma contestati dalle rispettive Soprintendenze.

⁶ Spesso la montagna che presenta le maggiori difficoltà è la cosiddetta “media” montagna, che condivide con la montagna “alta” gli stessi disagi ma non può contare sulle opportunità che il turismo offre alla seconda. Come osserva P. SAVI, *Le tecnologie digitali per lo sviluppo turistico della montagna “debole”. Opportunità e limiti*, in *Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'economia, il territorio, la finanzia*, Università di Verona, 2021, «alcune aree permangono in condizioni critiche: sono soprattutto le “terre di mezzo”, comprese tra i 600 metri e i 1200 metri di altitudine, dove, spesso, neppure le azioni volte a promuovere uno sviluppo turistico sostenibile sono riuscite a contrastare i processi di impoverimento del tessuto demografico ed economico».

trasporti, l'offerta culturale⁷. In altre parole, la qualità della vita nelle zone montane può essere oggettivamente peggiore che altrove, con i residenti che si sentono cittadini di serie B, tagliati fuori dalle principali dinamiche sociali ed economiche del Paese. Nelle zone montane la marginalità geografica diventa anche, se non soprattutto, marginalità sociale e civile, e quindi periferia democratica e politica, a cui va data una risposta in termini di offerta di servizi sul territorio e di ridisegno amministrativo⁸.

Da qui ha tratto fondamento la legittimità – e, anzi, la doverosità – di azioni positive e di normative, fiscali e non solo, nei confronti dei territori montani, che trovano copertura nell'art. 44 Cost., il quale prevede la necessaria adozione di disposizioni a favore delle aree montane, la cui salvaguardia assume la veste di un preminente interesse nazionale; e nell'art. 174 TFUE, in base al quale «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»⁹.

La montagna, quindi, è sempre stata – e lo è ancor di più oggi – tema di rilevante interesse costituzionale¹⁰, nei suoi risvolti ambientali, sociali ed economici, ma anche organizzativi ed

⁷ Solo per fare un esempio “vicino” a chi scrive, la Valcamonica, con i suoi 115.000 abitanti, ha un solo ospedale, a Esine. Per coloro che risiedono a Ponte di Legno, significa che per potervi accedere è necessario percorrere circa 60 chilometri. Lo stesso dicasi per alcuni istituti scolastici superiori, che si trovano soltanto a Breno, e quindi impongono ai residenti in alta valle decine e decine di chilometri quotidiani per poterli raggiungere e frequentare con continuità.

⁸ Cfr. E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2020, che ha posto l'attenzione sulle marginalità urbane, come un problema costituzionale centrale, perché marginalità territoriale significa anche marginalità sociale e democratica. Possiamo dire lo stesso per quanto riguarda la montagna, nella quale alla marginalità sociale ed economica si aggiunge la criticità geografica che deve essere oggetto di particolari tutele.

⁹ Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 10 maggio 2016 sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'Unione europea (2015/2279(INI)) e la risoluzione, approvata il 3 ottobre 2018, su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche (2018/ 2720(RSP)) ha posto la centralità delle aree interne, rurali e montane nelle politiche di sviluppo dell'Unione europea. Come ricorda 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, «l'art. 174 è alla base dei meccanismi di redistribuzione del reddito attraverso i cosiddetti fondi strutturali e gli altri strumenti di coesione territoriale, erogati sulla base di programmi operativi negoziati fra l'Ue e gli Stati/Regioni, e gestiti poi – in larga parte – direttamente dalle Regioni. All'interno dei programmi operativi regionali (POR), vi sono – a seconda delle scelte politiche effettuate dalle Regioni - diverse possibilità di attingere a cofinanziamenti europei in favore dei territori di montagna».

¹⁰ Anche per questo sorprende che non sono molti i costituzionalisti che si sono occupati del tema, ma è lacuna sperabilmente destinata ad essere colmata nei prossimi anni, stante il crescente interesse suscitato dall'argomento. Gli studi sulla montagna sono contenuti soprattutto nelle “enciclopedie” e nei commentari alla Costituzione: cfr. C. ESPOSITO, *Note esegetiche all'art. 44 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, p. 200 ss.; 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.; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 902 ss. Al di fuori di questi scritti, si possono consultare G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*,

amministrativi, e rappresenta un terreno privilegiato di elezione di quell'operazione di bilanciamento tra valori costituzionali primari a cui il legislatore e la Corte costituzionale sono chiamati: tra eguaglianza formale ed azioni positive; tra pari accessibilità ai servizi e risorse finanziarie disponibili; tra libertà, sviluppo economico e tutela dell'ambiente.

2. La montagna come problema o come risorsa: realismo statistico, logiche assistenzialistiche e progetti sperimentali e innovativi.

La montagna non è però solo un “problema” da affrontare e da supportare, ma anche una risorsa da valorizzare che, se gestita con gli strumenti innovativi che la moderna tecnologia mette a disposizione, può offrire ai suoi abitanti opportunità inimmaginabili sino ad oggi. Si tratta di un mutato approccio metodologico che si giova, da un lato, di una diversa sensibilità diffusa e di un nuovo paradigma culturale, e, dall'altro lato, della rivoluzione digitale in atto.

In Italia la montagna copre il 35% circa del territorio nazionale, anche se vi vive solo il 12,2% della popolazione. Sono 3427 i Comuni totalmente montani in Italia, su un totale di 7904¹¹; 655 quelli parzialmente montani¹². Se si prende come riferimento l'insieme dei comuni totalmente montani, essi sono circa il 43% del totale; aggiungendo anche quelli parzialmente montani si supera il 50%. Il numero degli insediamenti aumenta ulteriormente se si tiene conto anche delle moltissime frazioni che, solitamente, caratterizzano la distribuzione demografica ed abitativa dei paesi di montagna.

A questi dati demografici e statistici si contrappongono numeri di segno ben diverso sul piano economico e dei servizi.

Sul piano economico, il reddito imponibile è, come accennato, in generale inferiore nei territori montani rispetto a quello rilevato per i territori non montani¹³. Per quanto riguarda le infrastrutture e i servizi, le zone montane soffrono di carenze che si fatica a colmare, per i costi e per la conformazione geografica del territorio; con intuibili ricadute sullo spopolamento e sul

in *Federalismi.it*, 25 ottobre 2019; M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Franco Angeli, 2021; ID., *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, 2018.

¹¹ Questo dato è ricavato dal sito *www.istat.it* e l'ultimo aggiornamento risale al 21 febbraio 2021.

¹² La classificazione per grado di montanità, che prevede la suddivisione dei comuni in “totalmente montani”, “parzialmente montani” e “non montani”, non è una “classificazione Istat” ma l'esito dell'applicazione dell'art. 1 della legge 991/1952, intitolata “Determinazione dei territori montani”. La legge 991/1952, oltre a stabilire i criteri di classificazione geomorfologici (l'80% della superficie al di sopra dei 600 metri o un dislivello maggiore di 600 metri) e di tipo reddituale dei terreni (reddito imponibile medio per ettaro inferiore a 2.400 lire), disponeva che la commissione censuaria centrale istituita presso il Ministero delle Finanze fosse incaricata di stilare e mantenere il conseguente elenco dei comuni montani e poteva includere tra i territori montani anche comuni che, in deroga alle condizioni sopra citate, fossero già classificati come montani dal catasto agrario o danneggiati da eventi bellici (art 1) o appartenenti a comprensori di bonifica montana (art. 14). Ma l'abrogazione degli articoli 1 e 14, avvenuta con una successiva norma (legge 142/1990), ha di fatto impedito la possibilità di rivedere e/o aggiornare tale classificazione.

¹³ Questo è il risultato principalmente dello spopolamento e della circostanza che rimangono a vivere nei paesi montani soprattutto persone anziane, il cui reddito è costituito principalmente dalla pensione.

progressivo impoverimento della residua popolazione residente. La diminuzione della popolazione montana e il decremento massiccio della natalità hanno fatto sì che, nel giro di pochi anni i plessi o punti di erogazione del servizio, nonostante le deroghe previste per la formazione delle classi, siano diminuite sensibilmente con l'accentramento nel fondo valle della popolazione scolastica. Anche laddove le scuole resistono, il rapporto alunni-classe è decisamente squilibrato rispetto a quello delle città.

Le zone disagiate di montagna hanno notevoli problemi per l'accesso anche ad altri servizi pubblici, ad iniziare da quelli sanitari che devono fronteggiare la scarsità di personale che sceglie altre destinazioni meno problematiche per operare¹⁴.

Sono dati che scontano alcuni elementi oggettivi, che anche politiche mirate faticano a mutare. Innanzitutto, la circostanza che, per la sua conformazione, la montagna mal si presta a numeri di presenze della popolazione e a forme di aggregazione della stessa in contesti circoscritti che consentano non solo di rendere sostenibile un sistema di servizi, ma anche di renderlo in sé attrattivo.

Considerazioni in parte analoghe possono farsi per quanto riguarda il sistema economico e il superamento del divario nel reddito pro capite che contraddistingue le zone montane rispetto alle altre zone. Al netto, infatti, dei luoghi che possono contare su situazioni ambientali e paesaggistiche favorevoli al turismo o a produzioni agricole di qualità e di richiamo, il discorso sulle zone montane va traguadato per quella maggioranza di località e di siti che non presentano particolari motivi di richiamo, e rispetto ai quali il problema di rendere attrattiva la prospettiva di rimanervi è particolarmente difficoltoso. Anche tenuto conto che le criticità ambientali sconsigliano spesso interventi infrastrutturali che potrebbero accentuarle.

È per questo che, quando si leggono gli appelli a favore della montagna e le preoccupazioni legate al suo futuro, gli argomenti sono ricorrenti: le zone montane stanno vivendo un drammatico processo di spopolamento, causato dai disagi che la vita in tali zone comporta, specialmente in termini di accesso ai servizi, e dalle minori prospettive reddituali, che spinge soprattutto la popolazione giovane a preferire di stabilire altrove la propria residenza. Analogamente, per quanto riguarda le prospettive del futuro, gli appelli fanno leva sulla necessità di colmare il gap infrastrutturale e di accesso ai servizi, e di rendere più allettante l'ipotesi di una vita in montagna, e ciò sul presupposto che il contrastare lo spopolamento delle montagne rappresenta una necessità e un obiettivo prioritario di interesse generale, per molteplici ragioni: la tutela e la manutenzione di zone fragili dal punto di vista idrogeologico,

¹⁴ A titolo esemplificativo, la recente riforma della sanità lombarda ha previsto un capitolo apposito per la sanità di montagna al fine di sviluppare e implementare particolari modelli gestionali, organizzativi e aziendali. In particolare, si prevede di individuare per questi territori strumenti adeguati a garantire la presenza capillare dei servizi, l'attrazione dei professionisti e in generale la capacità di assicurare le cure necessarie su un territorio molto vasto e non densamente popolato.

ambientale e paesaggistico; la salvaguardia di un ricco patrimonio culturale, sociale, economico, di tradizioni; la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra i cittadini indipendentemente dal luogo in cui essi hanno avuto la sorte di nascere o dal luogo in cui hanno scelto di vivere.

E tuttavia, sarebbe erroneo dipingere la montagna come una sorta di landa desolata da cui i residenti vogliono solo fuggire, non più disposti a tollerarne i disagi; o ritenere che in questi decenni non siano stati fatti passi avanti. Vero è che le zone montane consentono un rapporto con la natura e con condizioni di vita salubri che di regola i contesti cittadini o di pianura non offrono. Favoriscono uno stile di vita diverso e sempre più apprezzato, anche alla luce di un generale aumento delle temperature che ha portato all'allungamento delle stagioni calde, anche nelle "terre alte". Dispongono di risorse, come il turismo, il legname, l'acqua, che offrono ottime opportunità lavorative. Infine, permettono, grazie alla tecnologia digitale, anche la possibilità di partecipare alla vita economica e sociale, sia pure a distanza.

Questi aspetti vanno considerati, al pari delle problematiche, nel delineare un approccio istituzionale, che deve, da un lato, sopperire a carenze oggettive, ma, dall'altro, incoraggiare e valorizzare il formarsi di una cultura e di una sensibilità nuova verso la montagna. Il dibattito che sta accompagnando la genesi della nuova normativa lo mette ben in evidenza: deve essere superata una logica di puro assistenzialismo e si deve fare in modo che la prospettiva di fissare nelle zone montane la propria residenza o il centro della propria attività lavorativa sia di per sé attrattiva e incoraggi soprattutto le giovani generazioni a sceglierla.

3. La risposta normativa: verso una nuova legge quadro sulla montagna.

Gli strumenti introdotti dal legislatore e dalle istituzioni per ovviare a tali deficit e per assecondare questa nuova sensibilità sono essenzialmente di due tipologie: una risposta legislativa, per delineare una disciplina derogatoria e speciale di vantaggio a favore delle zone montane; e una organizzativa, per definire il miglior assetto territoriale per assicurare una presenza di servizi pubblici capillare e paragonabile a quella delle zone collinari e di pianura.

La legislazione sulla montagna somma un'imponente mole di testi. Dall'art. 44 Cost. sono discese già tre discipline nazionali organiche e innumerevoli normative regionali.

Il riferimento principale rimane, ad oggi, la legge n. 97 del 1994, ma deve tenersi conto anche di un disegno di una nuova legge quadro per le zone montane, frutto di un percorso condiviso con i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e territoriali coinvolti¹⁵.

¹⁵ Essa è stata annunciata dal ministro per gli Affari Regionali, Mariastella Gelmini a chiusura degli Stati generali della montagna convocati lo scorso settembre. Oggi – ha spiegato il Ministro gli Affari regionali e le autonomie - «c'è l'urgenza di dare al Paese un nuovo strumento normativo in grado di attualizzare e massimizzare la capacità dello Stato di supportare i processi di crescita endogeni propri dei territori montani». «La nuova legge sulla montagna – che stiamo affinando in un rapporto di collaborazione con gli altri Ministeri, con associazioni, studiosi, *stakeholders*, con l'Uncem (Unione nazionale comuni comunità enti montani), con la Conferenza delle

La legge 97 individuava quattro profili su cui indirizzare azioni organiche di sviluppo e di valorizzazione: il profilo territoriale, il profilo economico, quello sociale e quello culturale. Vi era, in particolare, il riconoscimento dei territori montani come zone depresse dal punto di vista economico, come aree bisognose di tutela e di promozione delle risorse ambientali, e come contesti a cui offrire la garanzia di adeguati servizi per la collettività, sotto il profilo sociale. In quest’ottica, la legge metteva in campo una pluralità di strumenti: dalla istituzione di un Fondo nazionale per la Montagna, da suddividere secondo criteri da determinare in seno al Cipe e sentita la Conferenza Stato-Regioni; a norme volte alla conservazione dell’integrità delle aziende agricole montane; da norme specifiche per gli interventi di tutela ambientale e per la gestione del patrimonio forestale, della caccia, della pesca e dei prodotti del sottobosco; a disposizioni a favore dell’autoproduzione in campo energetico; dall’esercizio associato di funzioni e alla gestione associata di servizi pubblici; a incentivi di varia forma alle attività economiche; a, infine, all’attenzione verso le esigenze di infrastrutturazione; dall’istruzione ai trasporti. Una legge, dunque, per molti aspetti “completa”, che esaminava, sia pur in modo sintetico, la montagna in tutte le sue criticità, introducendo normative derogatorie volte a rendere più “attraattivo” appunto o, comunque, meno oneroso, il continuare a vivere e l’andare a vivere in zone montane.

A distanza di quasi trent’anni da quel testo, che da un lato ha sicuramente contribuito ad implementare la legislazione regionale in materia e a favorire politiche specifiche per le zone montane, ma che dall’altro lato ha lasciato ancora aperte molte delle questioni che storicamente affliggono la montagna, è stata avvertita diffusamente l’esigenza di una nuova disciplina organica, che prenda atto dell’evoluzione sociale, economica e tecnologica nel frattempo maturata e detti regole più incisive ed efficaci per gli interventi promozionali. Dopo un’attesa durata diversi mesi, è stato finalmente deliberato dal Consiglio dei ministri il disegno di legge avente ad oggetto “disposizioni in favore delle zone montane”.

Come già faceva la normativa attualmente in vigore, il disegno di legge – approvato il 10 marzo 2022 – muove dall’assunto secondo cui lo sviluppo “integrale” delle zone montane costituisce “un obiettivo di interesse nazionale” di importanza strategica, che impegna il legislatore a valorizzarne la specificità al fine di limitare gli squilibri economici e sociali, favorire il ripopolamento, garantire l’effettivo esercizio dei diritti e l’agevole accesso ai servizi pubblici essenziali per coloro che vi risiedono, promuovere l’agricoltura e la gestione forestale, l’industria, il commercio, l’artigianato e il turismo.

Regioni, con l’Anci e con l’Upi – deve rappresentare l’occasione per approfondire i problemi che affliggono i territori montani. Non solo la loro marginalizzazione geografica, che si sostanzia in una esclusione dalle economie di agglomerazione tipiche dei contesti urbani, ma anche e soprattutto la marginalizzazione tecnologica che costituisce un vero elemento di freno per la collocazione di iniziative imprenditoriali nei territori di montagna».

Il disegno di legge sceglie di identificare nominativamente i territori classificati montani; ferma per definizione la natura montana di tutti i comuni ricompresi nelle province classificate montane dalla legge n. 56 del 2014 (Sondrio, Belluno; Verbano Cusio Ossola) e ferma la possibilità di procedere ad un aggiornamento di tale elenco ad opera di una commissione di studio composta da rappresentanti del Dipartimento degli Affari Regionali e le autonomie, delle Regioni, dell'Upi, dell'Anci e dell'Uncem. Si sceglie di superare, in tal modo, le incertezze generate dalle precedenti formulazioni, e di accedere ad un criterio chiaro ma non “chiuso”, che consenta in un secondo momento l'estensione dell'elenco ad altre realtà sin qui non contemplate¹⁶.

Un'attenzione apposita è dedicata ai servizi pubblici, ed in particolare alla “sanità di montagna” e alla “scuola di montagna”. Per quanto riguarda la prima, le misure sono rivolte essenzialmente ad incentivare economicamente e professionalmente e abitativamente il personale sanitario che accetti di lavorare in località montane, nella consapevolezza che il principale problema della sanità di montagna, oltre alle distanze da colmare e alla dispersione territoriale delle strutture di assistenza, che rimane ineludibile, è anche dato dalla scarsa motivazione dei medici e degli infermieri a scegliere come sede di lavoro realtà di montagna. Misure analoghe riguardano il personale scolastico; ma in tema di scuole di montagna vi è anche la previsione della costituzione di pluriclassi¹⁷ e di deroghe al dimensionamento e alla formazione delle classi, oltre che di istituti comprensivi di scuola dell'infanzia, primaria e secondaria e di primo grado.

Altro tema centrale è il sostegno agli agricoltori di montagna: da un lato si punta alla individuazione, al recupero, all'utilizzazione razionale ed alla valorizzazione dei sistemi pascolivi montani; dall'altro lato si utilizza la leva del credito d'imposta per gli imprenditori agricoli montani che investono nel miglioramento delle pratiche di coltivazione e, soprattutto, si opera una deroga al Codice dei contratti pubblici consentendo ai coltivatori diretti singoli o associati che conducono aziende agricole ubicate nei comuni montanti, la possibilità di eseguire lavori pubblici relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano, come le attività di gestione forestale sostenibile, la sistemazione idraulica, la difesa dalle avversità atmosferiche e dagli incendi boschivi, nel limite massimo di € 150.000,00 e purché si utilizzi esclusivamente il lavoro proprio e dei propri familiari e macchine ed attrezzature di loro proprietà. Di particolare

¹⁶ Il tema della definizione delle zone montane nel diritto, quale premessa della perimetrazione dell'ambito applicativo della legislazione di vantaggio, è da sempre oggetto di interpretazioni differenti, oltre che di veri e propri contrasti politici: si vedano M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Il problema della definizione delle zone montane nel diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 4/2019.

¹⁷ Il fenomeno delle pluriclassi esiste da molto tempo. Fino al 2009 esso aveva nel numero di 12 il limite massimo di numerosità, oltre il quale diventava doveroso costituire almeno una seconda classe. Con il d.lgs. 81 del 2009 tale limite è stato portato a 18, con esiti non sempre convincenti, che hanno indotto da più parti a chiedere un maggior supporto di personale almeno per le materie più importanti.

interesse quest'ultima previsione, ancorché forse troppo restrittiva rispetto alle concrete modalità con cui potrà essere concretamente attuata, perché offre un riconoscimento economico e uno stimolo a quanti, di fatto, già operano interventi di sistemazione forestale o che abbiano la possibilità di farlo in modo efficace e continuativo.

Sono previste poi misure fiscali specifiche: l'istituzione di zone a fiscalità di vantaggio; la destinazione del gettito dell'imposta municipale propria generata dagli immobili ad uso produttivo ai Comuni montani su cui insistono detti immobili; un regime di esenzione dalle imposte sui redditi e sui contributi previdenziali, nel limite di 100.000 euro di reddito, per i primi cinque anni per le nuove imprese montane; il favore per l'utilizzo dello smartworking per le pubbliche amministrazioni e un supporto al trasferimento di dipendenti della pubblica amministrazione in zone montane.

Infine, il disegno di legge punta a favorire la conservazione e ricomposizione di unità agricole sufficientemente dimensionate per consentire ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali di ricavarne un reddito sufficiente e motivante per proseguire in un'attività considerata essenziale per l'economia e il contesto montano.

Va rilevato che il disegno di legge non comporta l'abrogazione integrale delle precedenti normative, ma solo di diversi articoli della legge 991 del 1952, della legge 1102 del 1971 e di alcune disposizioni della legge 94 del 1997. In questo modo, peraltro, la ricostruzione organica di un corpo organico delle disposizioni statali a favore della montagna può diventare particolarmente complessa, tanto più nel rapporto con la legislazione regionale, rispetto alla quale, peraltro, non è ben definito il confine. Alcune disposizioni rientrano sicuramente in vari titoli di competenza statale, come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'ordinamento civile, l'ordinamento degli enti locali; altre possono essere interpretate come principi fondamentali nelle materie della tutela della salute, dell'istruzione e del coordinamento del sistema tributario; altri ancora, invece, come l'agricoltura, parrebbero rientrare nella competenza regionale residuale. Vero che il testo è frutto di una condivisione in Conferenza Stato-Regioni, ma nondimeno l'incerta identificazione del titolo costituzionale di riferimento della competenza statale potrebbe portare la Corte ad una declaratoria di incostituzionalità di alcune sue disposizioni di più dubbia classificazione.

Non va infine dimenticato il PNRR che, nella missione 5, dedicata alla "Strategia per le Aree Interne e Montane", stanziava 830 milioni di euro, da destinare in particolare ai "servizi sanitari di prossimità" e al potenziamento dei "servizi e delle infrastrutture sociali di comunità", ma anche alle *green communities*, alle filiere agricole e forestali, alla attrattività dei borghi, alla innovazione e digitalizzazione, alla manutenzione e cura del territorio, alla riforma della PA, al potenziamento dei servizi scolastici, dei trasporti e delle infrastrutture.

4. Un'organizzazione territoriale diversificata e flessibile.

Una parte rilevante, nella gestione delle problematiche della montagna, è legata alla razionalizzazione delle istituzioni e delle organizzazioni che operano sul territorio. Tema che non riguarda soltanto la montagna, ma l'intero sistema degli enti locali, che da tempo è alla ricerca di soluzioni ottimali per coniugare sussidiarietà e adeguatezza secondo il canone costituzionale. Nelle zone montane, tuttavia, questa esigenza si manifesta con particolare enfasi, tenuto conto, da un lato, della oggettiva e presso che inevitabile "polverizzazione" comunale e sub-comunale, e, dall'altro lato, del carattere imprescindibile dei presidi territoriali, che debbono essere valorizzati in termini di responsabilità, strumenti di intervento e risorse. Le zone montane, in altre parole, rappresentano l'estremizzazione di un vero e proprio paradosso costituzionale e amministrativo: razionalità ed efficienza del modello imporrebbero di accorpate il più possibile gli enti, per dare ad essi risorse ed una struttura adeguata e per fare in modo che pesino e che possano impostare politiche di ambito ottimali; sussidiarietà, rappresentanza democratica e presidio del territorio spingono invece alla moltiplicazione e, perciò, alla dispersione istituzionale. Ed è per questo che, storicamente, le zone montane sono state un banco di prova e un terreno naturale di elezione per quelle forme associative fra enti locali che poi hanno interessato tutti gli altri enti. A partire dall'istituzione dei Consigli di Valle, in montagna l'associazionismo comunale è sempre fiorito in modo prospero, per alcuni versi persino ridondante¹⁸. Forme associative di cui il modello più noto è la Comunità montana¹⁹ – peraltro oggi "trasformata" in alcune Regioni in Unione di comuni montani – che tuttavia non esaurisce le strutture di collaborazione: le Unioni di comuni; i Bacini Imbriferi Montani (BIM); i Gruppi di Azione Locale (Gal); il Fondo Comuni Confinanti; le società partecipate; le fondazioni territoriali, solo per citarne alcune, sono altre realtà operanti sul territorio, che rispondono a *ratio* ispiratrici diverse ma che concorrono ad offrire una gestione più efficiente dei servizi nei

¹⁸ Come scrive V. CERULLI IRELLI, *Le comunità montane (sulla sentenza della Corte costituzionale n. 244/2005)*, in *www.astrid-online.it*, «la politica delle zone montane consta di provvedimenti specifici data la particolarità dei problemi propri di quelle zone; ciò che si traduce nella previsione di specifiche organizzazioni di governo a livello locale cui affidare la gestione sul territorio di codeste politiche ... La sentenza n. 244 del 2005 contiene alcune affermazioni molto importanti che completano questo quadro. Anzitutto essa afferma che alla comunità montana va riconosciuta la natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo. Pur non essendo le comunità montane espressamente menzionate tra gli enti del governo territoriale, la Corte riconosce ad esse questa natura, riecheggiando una precedente sentenza, come caso speciale di unione di comuni create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali».

¹⁹ Secondo A. CERIANI, G. C. RICCIARDI, *Le Comunità montane come forme associative*, Pavia, 2020, «nel dibattito sulla gestione dei territori montani appaiono insufficienti le energie finora destinate ad approfondire il contributo fornito dalle Comunità montane alle esperienze di esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali. Eppure, tali enti spiccano, nel panorama delle autonomie, sia per il ruolo di presidio e di sviluppo del territorio montano, sia per le modalità originali con cui possono corrispondere alle esigenze dei Comuni che vi aderiscono».

contesti montani. La stessa legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), nel “riprogettare” l’ente di area vasta, ha previsto la possibilità che gli statuti delle province prevedano, «d’intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 1, co. 57, legge n. 56 del 2014).

Peraltro, queste forme associative spesso si sovrappongono in modo asimmetrico, per cui non di rado lo stesso Comune vanta forme collaborative a geometria variabile, che non aiutano un’efficace gestione della complessità delle zone montane.

Si tratta quindi di sottoporre a revisione questi modelli, per misurarne l’efficacia o per auspicarne una revisione, sia nel senso di una loro razionalizzazione e semplificazione, sia nel senso di una ancor maggiore diversificazione e adattabilità alla realtà locale, in omaggio a quel principio di differenziazione divenuto canone costituzionale fondamentale di organizzazione delle funzioni amministrative ai sensi dell’art. 118, co. 1, Cost.

Va detto che, da tempo, lo strumento delle Unioni dei Comuni, per come sino ad ora applicato, è oggetto di perplessità, perché ha portato alla duplicazione di uffici, senza un chiaro riparto di competenze e senza una soluzione efficace al tema dell’esercizio efficiente delle funzioni locali da parte degli enti più piccoli. In questo senso, se la scelta è quella di continuare a fare ricorso a questo modello, ampiamente diffuso nelle zone montane, occorre che sia rinforzato e siano conferite effettive funzioni da esercitare in modo autonomo, con soppressione dei relativi uffici presso gli enti associati²⁰. D’altra parte, ci si deve chiedere, più in generale, se possano sopravvivere, come presidi istituzionali territoriali adeguati, Comuni che hanno due o tre dipendenti in tutto e che, comunque, in base alla normativa vigente, sono titolari di tutte le funzioni proprie degli Enti di prossimità.

La soluzione ottimale, se è possibile individuarne una, deriva probabilmente da una sintesi tra esigenze contrapposte. In chiave di differenziazione, è impensabile pensare di recuperare e riproporre quel criterio di uniformità dell’organizzazione territoriale che costituisce tradizionalmente un elemento peculiare, di derivazione napoleonica, della nostra tradizione locale²¹. D’altro canto, una proliferazione di forme associative tra enti locali, se ben si conforma alla spontaneità e alla estemporaneità delle esigenze a cui si vuole dar riscontro, andrebbe superata, a favore della necessità di realizzare strutture articolate ma capaci di ricomprendere un perimetro applicativo e istituzionale unico.

²⁰ Quasi tutte le Regioni continuano ad “investire” sullo strumento delle unioni tra Comuni nelle zone montane. Si veda, a titolo di esempio, la Regione Emilia-Romagna, che nel Programma di Riordino Territoriale (PRT) 2015-2017, approvato con delibera di Giunta regionale n. 1084/2015, persegue la finalità di incentivare e rafforzare le Unioni tra comuni, anche montani.

²¹ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, IV ed., 2011, p. 13.

La razionalizzazione delle organizzazioni territoriali nelle zone montane richiede quindi una spinta convergente di diversi fattori.

In primo luogo, da parte degli stessi Comuni montani, che debbono maturare la consapevolezza che soltanto attraverso processi di fusione e il raggiungimento di dimensioni più adeguate possono acquisire uno status politico-istituzionale e una rilevanza che li renda maggiormente incisivi nell'azione sul territorio. Questo si scontra, come ben noto, con resistenze di vario segno a livello locale, e con la diffusa convinzione che la presenza capillare di enti rappresentativi sia essenziale a garantire una tutela e un presidio adatti. E tuttavia non è in discussione la necessità della presenza comunale, ma l'accorpamento di enti eccessivamente ridotti come organico e come popolazione rappresentata. Tanto più che l'art. 16 del Tuel consente di istituire, al posto dei Comuni soppressi, municipi o uffici decentrati, che garantiscono comunque una presenza locale di prossimità; e tanto più che oggi, con l'avanzare della "rivoluzione digitale", l'accesso "fisico" al Comune da parte dei cittadini è molto meno frequente e farebbe avvertire meno la distanza dal nuovo Comune capoluogo.

In secondo luogo, e in ogni caso, occorre riformare il testo unico degli enti locali spostando, per i Comuni minori, molte competenze oggi comunali a favore della Provincia o di quegli ambiti sub-provinciali a cui fa riferimento la legge Delrio²². Le forme associative, più o meno spontanee, si sono rivelate uno strumento inefficiente di gestione delle funzioni locali; ad esse deve essere preferita l'imputazione della funzione ad un ente unico, sovracomunale, e sufficientemente attrezzato in termini di personale e risorse per il compito a cui è chiamato.

In terzo luogo, l'esperienza sul campo ha messo in evidenza, in alcune realtà locali, l'efficacia del ruolo di società di servizi, costituite nella forma *in house* dalle Comunità montane o direttamente dai Comuni montani, che possono farsi carico in modo agile della realizzazione di progetti, opere pubbliche, attivazione di servizi sociali che gli enti faticano a programmare, progettare e attuare. È necessario, in altre parole, dar vita a strumenti più moderni e meno burocratici, che possano canalizzare e impiegare correttamente e tempestivamente le molte risorse che le politiche di favore stanno indirizzando verso le zone montane. Senza questi strumenti, il rischio serio a cui i Comuni montani possono andare incontro è che tali risorse vadano disperse o non riescano ad essere utilizzate. Vero che il rischio maggiore è quello di una eccessiva deformalizzazione delle procedure e di forzature rispetto al principio di legalità dell'azione amministrativa; ma a questo rischio può evitarsi mediante un attento sistema di controlli, che non impedisca l'azione di questi strumenti societari. Probabilmente sarebbe utile una disciplina legislativa mirata, per definire meglio il perimetro d'azione delle società di servizi

²² Si tratta peraltro di un'impostazione già ampiamente condivisa nei lavori della commissione ministeriale insediata dal ministro Lamorgese nel luglio 2020 e presieduta dal presidente Pajno, chiamata alla formulazione di una proposta di legge delega per un nuovo testo unico.

costituite nelle zone montane, le deroghe rispetto alla disciplina generale e i limiti e i controlli a cui sono sottoposte.

Nella più generale revisione dell'ordinamento degli enti locali, è quindi necessario dedicare un capitolo *ad hoc* alle realtà montane, spingendole verso forme organizzative più strutturate, e nello stesso tempo mettendo a loro disposizione strumenti flessibili ed agili di azione, che possano più facilmente adattarsi alle esigenze di ogni ambito locale.

5. A mo' di conclusione: la montagna come auspicabile laboratorio di soluzioni istituzionali e normative innovative.

Da questi brevi cenni emerge la complessità dell'approccio istituzionale e normativo alla montagna. Essa presenta situazioni così diversificate da rendere oggettivamente difficile calibrare soluzioni omogenee ed efficienti, che vadano al di là di una pura erogazione di risorse. Per una risposta efficace, occorre valorizzare il più possibile il principio di sussidiarietà e l'autonomia delle comunità insediate sul territorio, attribuendo loro uno spazio normativo idoneo per l'elaborazione di soluzioni tagliate su misura dei singoli territori e supportandole con politiche attive concrete e specifiche.

La consapevolezza del carattere decisivo di questi interventi per l'intera comunità statale, oggi, sembra finalmente acquisita. La montagna – se di montagna come concetto unitario e uniforme ha senso parlare – non rappresenta, infatti, un contesto isolato, bisognoso di cure, ma slegato dal resto del territorio nazionale. Al contrario, essa è a pieno titolo parte di un articolato e delicato equilibrio i cui effetti – positivi o negativi – si riverberano sull'intero Paese: il che è evidente sotto il profilo ambientale, ma lo è anche dal punto di vista sociale, politico e democratico. E se con questa consapevolezza da anni il legislatore è intervenuto con politiche di favore per le zone montane che, tuttavia, non sono riuscite sin qui ad invertire davvero la tendenza più generale al degrado e allo spopolamento, la rivoluzione digitale sta offrendo una prospettiva nuova che deve essere colta²³. Grazie ad essa, l'utopia di tornare a “ripopolare” paesi montani ormai abbandonati o abitati solo da persone anziane sembra meno lontana, a condizione ovviamente che si facciano consistenti investimenti in questa direzione. Per questo la nuova legge quadro può rappresentare un'occasione preziosa, che va valorizzata con un ampio dibattito politico e scientifico, per dotarla di tutti gli strumenti per un approccio finalmente efficace al tema della montagna.

²³ Cfr. P. SAVI, *Le tecnologie digitali per lo sviluppo turistico della montagna “debole”. Opportunità e limiti*, cit.