

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSiRFA), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Progetto di ricerca:
**“Analisi della normativa
inerente ai territori montani”**

(Progetto finanziato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Convenzione del 9 giugno 2014)

Roma, Ottobre 2017

Rapporto finale di ricerca
a cura di Clelia Losavio e Giovanna Perniciaro

INDICE

INTRODUZIONE

1. Perché un progetto di ricerca sulle aree montane
2. Metodologia di ricerca utilizzata
3. Prime indicazioni

CAPITOLO 1: LA MONTAGNA DALLA COSTITUZIONE AD OGGI

- 1.1 Qualche dato sulla montagna italiana
- 1.2 La montagna in Costituzione
- 1.3 La prima legislazione in favore dei territori montani
- 1.4 La legge del 1971 e la creazione delle Comunità montane
- 1.5 La legge n. 97 del 1994

CAPITOLO 2: LA MONTAGNA NELL'ATTUALE ASSETTO POLITICO-ISTITUZIONALE

- 2.1 I più recenti provvedimenti nazionali in tema di montagna
- 2.2 Il finanziamento della montagna a livello nazionale: Fondo Nazionale per la Montagna e Fondo Integrativo Comuni Montani
- 2.3 Le Comunità montane: dalle origini al declino
 - 2.3.1 Le Comunità montane dalla riforma costituzionale del Titolo V ad oggi
- 2.4 L'esercizio associato di funzioni a livello sovracomunale
- 2.5 La montagna nella legge n. 56 del 2016 (c.d. Delrio)
- 2.6 La montagna nel disegno di legge di riforma costituzionale del 2016
- 2.7 La montagna nella Strategia Nazionale Aree Interne
- 2.8 La montagna nella Strategia Nazionale per le "Green Community"
- 2.9 La montagna nella legge sui piccoli comuni

CAPITOLO 3: LE REGIONI E LA GOVERNANCE DEL TERRITORIO MONTANO

- 3.1 Lo stato del riordino delle Comunità montane
 - 3.1.1 Il mantenimento delle Comunità montane
 - 3.1.2 La trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni
 - 3.1.3 La soppressione delle Comunità montane senza trasformazione
 - 3.1.4 Le Regioni speciali

CAPITOLO 4: LEGISLAZIONE E POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DEI TERRITORI MONTANI

- 4.1 La montagna negli Statuti regionali
- 4.2 Leggi regionali specifiche in favore dei territori montani
- 4.3 Enti e strutture regionali dedicati ai territori montani
- 4.4 La programmazione in favore dei territori montani
- 4.5 Fondi regionali per la montagna
- 4.6 Vivere in montagna: servizi scolastici e trasporti
- 4.7 Fare impresa in montagna

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Sommario: 1 Perché un progetto di ricerca sulle aree montane; 2 Metodologia di ricerca utilizzata; 3 Prime indicazioni

1. Perché un progetto di ricerca sulle aree montane

Il progetto di ricerca “Analisi della normativa inerente ai territori montani”, frutto della Convenzione tra l’ISSIRFA-CNR e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie del 9 giugno 2014, ha come principale finalità l’ampliamento della conoscenza degli strumenti normativi adottati a livello nazionale e regionale con lo scopo di tutelare, sviluppare e valorizzare il territorio montano.

Come è noto, infatti, a livello nazionale, da tempo si discute della necessità di modificare e integrare la vigente legge sui territori montani – la legge n. 97 del 31 dicembre 1994 – che, ormai a vent’anni dalla sua emanazione, pur essendosi dimostrata valida nel suo impianto generale, si è rivelata, tuttavia, inadeguata e carente rispetto alla capacità di innescare significativi meccanismi di sviluppo dei territori montani. La legge del ’94, infatti, nel dare attuazione all’articolo 44 della Costituzione – che aveva attribuito al legislatore nazionale il compito di predisporre «provvedimenti a favore delle zone montane» – ha costituito senza dubbio un fondamentale passo avanti nell’approccio ai territori montani, essendo mutata sensibilmente, rispetto alle prime due leggi in materia¹, la prospettiva di fondo dell’intervento, che supera lo spirito assistenzialistico in favore dell’intento di tutela e valorizzazione delle risorse della montagna: «la montagna da problema a risorsa» (De Vecchis, 1996)².

Tuttavia, la legge del ’94, non solo è rimasta in gran parte inattuata, ma non è più ritenuta la risposta adeguata alle esigenze e alle necessità espresse dai territori montani e dalle comunità che vi abitano. Ciononostante, i numerosi tentativi di revisione della legge non sono mai giunti a buon fine, verosimilmente a causa delle profonde differenze esistenti tra le montagne italiane e dei differenti interessi di cui sono portatrici.

Per anni, dunque, a livello politico-istituzionale la montagna ha vissuto una situazione di stallo e di sostanziale “disinteresse”, come dimostrano, tra l’altro, le note vicende che hanno portato alla soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle Comunità montane e, come si dirà diffusamente più avanti nel testo, alla sopravvivenza delle stesse solo laddove i finanziamenti regionali sono risultati sufficienti a mantenerle in vita (Di Girolamo, 2013, p. 203 ss.³).

¹ Legge 25 luglio 1952, n. 991 e legge 3 dicembre 1971, n. 1102, su cui v. infra nel testo.

² De Vecchis G. (1996), *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Bologna, Kappa.

³ Di Girolamo A.S. (2013), *L’ordinamento locale* in Gardini G., Vandelli L. (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Rimini, Maggioli.

Se a tutto ciò si aggiunge il mancato finanziamento, per diversi anni, del Fondo nazionale della Montagna⁴, il quadro d'insieme suggerisce come non sia possibile, ad oggi, parlare di una vera e propria “politica nazionale” per le zone montane.

Per questo, dopo aver brevemente ricostruito la storia dell'evoluzione della legislazione nazionale sui territori montani, la ricerca fa il punto sulla situazione normativa attuale, non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello regionale.

Quest'opera di ricognizione e analisi delle norme nazionali e regionali che, a vario titolo, riguardano i territori montani intende, innanzitutto, costruire una base conoscitiva profonda e puntuale delle norme in materia e colmare, così, un vuoto informativo importante. Nel 2009, infatti, non solo è stato soppresso l'Ente di ricerca sulla montagna (Ente Italiano della Montagna) – le cui funzioni, come è noto, sono state attribuite al Dipartimento con cui si è stipulata la Convenzione –, ma, a partire da quella data, non è stata più pubblicata nemmeno l'annuale “Relazione sullo stato della montagna italiana”, predisposta dal Comitato tecnico interministeriale della montagna (CTIM) che, indirizzata al Parlamento, ha costituito per molti anni l'occasione per fare il punto sullo stato anche delle norme e delle politiche nazionali e regionali.

La base di dati normativi che s'intende acquisire e l'attività di analisi e di studio che su di essi sarà condotta potrà offrire un contributo alla riflessione politico-istituzionale sui territori montani nonché costituire il punto di partenza per l'elaborazione di nuove strategie e politiche di sviluppo e valorizzazione della montagna italiana e la definizione di strumenti normativi più adatti e più coerenti con le esigenze e le istanze espresse dai territori.

2. Metodologia di ricerca utilizzata

Propedeutica alla prima fase della ricerca è stata l'elaborazione della metodologia da utilizzare per la raccolta, la schedatura e la classificazione della normativa nazionale e, soprattutto regionale. In particolare, per la ricerca delle norme è stata utilizzata una banca-dati (BD) giuridica e si è proceduto ad un duplice livello di ricerca: il primo ha riguardato i provvedimenti che contenessero un riferimento espresso, esplicito ai territori montani nel titolo stesso del provvedimento; il secondo, quelli che contenessero tale riferimento solo nel testo.

➤ *Ricerca nella BD di tutti i provvedimenti che contengono nel titolo le seguenti parole-chiave:*

⁴ La legge finanziaria per il 2016, dopo sette anni di mancato finanziamento, torna a finanziare il Fondo Nazionale per la montagna per gli anni 2006-2007-2008. Cfr. *infra* nel testo.

- *Montagna*
- *Montane* (zone)
- *Montani* (territori)
- *Montano* (territorio)
- *Montana* (area, zona)

Per la normativa regionale, la ricerca è stata svolta Regione per Regione (incluse ovviamente le due Province autonome di Trento e Bolzano).

Non sono stati considerati i provvedimenti che si limitano a modificare un atto precedente (perché la BD normalmente già integra nell'atto principale le modifiche intervenute successivamente) e le leggi che approvano o modificano singoli Statuti di Comunità montane.

➤ *Ricerca nella BD di tutte le leggi regionali adottate dalle Regioni che contengono nel testo le seguenti parole-chiave:*

- *Montagna*
- *Montane* (zone)
- *Montani* (territori)
- *Montano* (territorio)
- *Montana* (area, zona)

Per la normativa regionale, la ricerca è stata svolta Regione per Regione. La ricerca, in questo caso, è stata più complessa perché ha comportato l'individuazione di norme (alle volte singoli articoli), che riguardano i territori montani, contenute in leggi non direttamente dedicate alla montagna, ma piuttosto in leggi settoriali – dedicate ad una determinata materia (agricoltura, commercio, ecc.) – o, talvolta, in leggi cosiddette multisettoriali, che abbracciano contestualmente diverse materie, come le leggi finanziarie, per esempio. In tal caso, dunque, è stato necessario entrare nel merito del provvedimento e della norma che contiene la parola chiave per verificare che fosse di nostro interesse⁵.

Una volta completata la ricerca delle norme, è stato necessario classificare i provvedimenti per argomento. I provvedimenti sono stati “raggruppati per tema”: *governance* del territorio montano e comunità montane; contributi ai comuni montani per la scuola; agricoltura di montagna; ecc.

⁵ Con questo tipo di ricerca, la BD individua innumerevoli norme. Per evitare di salvarle tutte a prescindere, è stato preferibile leggere prima la norma per capire se valesse la pena scollarla o meno (non ci interessano, per esempio, le norme sul soccorso alpino e quelle sulle professioni di montagna, visto che le norme principali al riguardo sono state già salvate nella fase 1).

3. Prime indicazioni

Questo lavoro di raccolta e lettura delle norme ci ha fin da subito offerto un'idea della tipologia degli interventi con cui il legislatore è intervenuto in materia di territori montani, nonché dei temi rispetto ai quali ha legiferato.

Sia a livello nazionale che regionale è possibile, infatti, distinguere tre macro-categorie di provvedimenti:

➤ i provvedimenti “*a portata generale*”: si tratta di interventi che affrontano numerose tematiche, ma tutti su questioni e profili d'interesse per i territori montani: dalla definizione dei comuni montani al miglioramento dei servizi pubblici; dalle agevolazioni per l'agricoltura e per l'imprenditoria di montagna alle misure per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio forestale; dagli incentivi per il turismo a quelli per l'estrazione dei prodotti del sottosuolo, gli impianti di risalita, la produzione e l'utilizzo di prodotti energetici e dell'acqua. Questi provvedimenti, adottati per dare attuazione all'art. 44 della Costituzione – e, a livello regionale, anche alla disciplina-quadro nazionale – hanno, infatti, l'ambizioso obiettivo di intervenire in tutti i principali servizi e settori d'attività rispetto ai quali la montagna, per mere questioni dovute al territorio, parte da una situazione di svantaggio.

➤ Provvedimenti riguardanti la *governance* del territorio montano: si tratta di un corpus insieme di norme che attiene alle Comunità montane e alla evoluzione normativa di tali enti, dalla loro istituzione fino al loro riordino e, in molte Regioni, allo loro soppressione. La ricognizione di queste leggi ha permesso di fare il punto della situazione e di avere un quadro completo delle scelte operate a livello regionale, non solo in termini di sopravvivenza-trasformazione-soppressione degli enti montani, ma anche di chi svolge a livello regionale determinate funzioni legate alla *governance* dei territori montani.

➤ Norme contenute in *provvedimenti non specifici* sui territori montani: si tratta di disposizioni riferite al territorio montano, contenute in provvedimenti settoriali (leggi in materia d'agricoltura o di commercio) o multisettoriali (leggi finanziarie, per esempio), ma comunque non specifici sul territorio montano. Semplificando, si può dire che si tratta di norme che attribuiscono ai territori montani “trattamenti di favore”, vale a dire conferiscono un vantaggio a chi vive o lavora in montagna come compensazione per lo svantaggio naturale sofferto, con il chiaro intento di favorire la permanenza dell'uomo in montagna e contrastare i fenomeni di spopolamento e abbandono.

CAPITOLO 1: LA MONTAGNA DALLA COSTITUZIONE AD OGGI

Sommario: 1.1 Qualche dato sulla montagna italiana; 1.2 La montagna in Costituzione; 1.3 La prima legislazione in favore dei territori montani; 1.4 La legge del 1971 e la creazione delle Comunità montane; 1.5 La legge n. 97 del 1994

1.1 Qualche dato sulla montagna italiana

Non si può non premettere, a qualsiasi riflessione di tipo giuridico-istituzionale sulla montagna italiana e sulle politiche che ad essa sono state destinate dai primi del '900 ad oggi, un dato estremamente significativo, vale a dire la rilevanza in termini di superficie del territorio montano in Italia. Esso occupa, infatti, ben il 58,2% del territorio nazionale e interessa il 43,72% dei comuni italiani.

Secondo i dati Istat⁶, infatti, al 1° gennaio 2013 sono “totalmente montani” ben 3.538 comuni e, tra i restanti 4.554, sono compresi, oltre ai comuni non montani, i comuni “parzialmente montani”, che ammontano, da soli, a 655.

Se è vero, poi, che la montagna è distribuita in maniera molto differente lungo la nostra penisola, vale la pena, però, sottolineare che essa interessa, comunque, la maggior parte delle Regioni italiane. Tra i 3.538 comuni totalmente montani, infatti, sono compresi oltre alla totalità dei comuni della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, anche l'81,6% di quelli del Molise, l'80,9% della Basilicata, il 75% dell'Umbria e il 71,1% della Liguria. E percentuali superiori alla media nazionale si registrano anche per le realtà amministrative di Lazio, Calabria e Sardegna.

La montagna è sostanzialmente residuale solo nell'Emilia-Romagna (29,3%), in Sicilia (25%), in Veneto (20%) e in Puglia (la Regione in cui si trova la percentuale minore di comuni montani sul totale regionale – 10,1% – per lo più nel Gargano)⁷. Ovviamente, queste percentuali salgono se si considerano anche i comuni parzialmente montani⁸.

⁶ L'Istat ogni semestre pubblica sul proprio sito l'elenco dei comuni italiani specificando per ciascuno di essi il carattere di montanità (anche alla luce delle variazioni amministrative comunali)

⁷ Chiodini L. (a cura di) (2012), *Comuni Montani 2012*, IFEL - Dipartimento Economia Territoriale, [on line file:///C:/Users/pc5555/Downloads/COMUNI_MONTANI_2012%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/pc5555/Downloads/COMUNI_MONTANI_2012%20(1).pdf). I dati sono elaborazioni dell'IFEL su dati Istat 2011.

⁸ Secondo i dati riportati nel *Rapporto Montagne Italia 2015* della Fondazione Montagne Italia, La montagna ha la minima incidenza nelle regioni del Veneto (35,7% dei comuni) e della Puglia (24,4%).

% Com. montani	Numero com.	Regione
10,1%	258	Puglia
20,5%	581	Veneto
26,2%	390	Sicilia
29,3%	348	Emilia-Romagna
34,1%	1.544	Lombardia
35,8%	551	Campania
38,5%	218	Friuli-Venezia Giulia
39,7%	287	Toscana
40,2%	239	Marche
41,7%	1.206	Piemonte
46,3%	378	Lazio
53,3%	409	Calabria
57,0%	377	Sardegna
65,6%	305	Abruzzo
71,1%	235	Liguria
75,0%	92	Umbria
80,9%	131	Basilicata
81,6%	136	Molise
100,0%	74	Valle d'Aosta
100,0%	333	Trentino-Alto Adige

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat 2013⁹

Uno sguardo anche al dato della popolazione ci consente fin da subito d'inquadrare uno dei maggiori problemi dei territori montani. La popolazione, infatti, è, come è stato scritto, «l'indicatore più generale, più importante, più consistente. Dove la popolazione si riduce, soprattutto per gli effetti di un saldo migratorio negativo, significa che le condizioni economiche, sociali e psicologiche sono inferiori a quelle di altri territori»¹⁰. Ebbene, dal Rapporto IFEL 2012 sui Comuni Montani emerge, infatti, come nei comuni montani risiedano poco più di 9 milioni di abitanti, il 17,6% della

⁹ <http://formazione.fondazioneifel.it/index.php/infodata/item/1420-i-comuni-montani>

¹⁰ Cerea G., Marcantoni M. (a cura di) (2016), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano, p. 42.

popolazione italiana, dato che, tra l'altro, aggiornato al 2013, fa scendere la percentuale al 15%¹¹.

Suddividendo il Paese secondo la connotazione altimetrica, e cioè tra pianura, collina e montagna, è possibile osservare come l'andamento della popolazione italiana – cresciuta in generale negli ultimi sessant'anni di circa 12 milioni di persone – sia tutt'altro che uniforme. Anzi, mentre la pianura è cresciuta moltissimo (8,8 milioni di residenti), e la collina molto (di circa 4 milioni), la montagna, addirittura, ha visto la popolazione diminuire di quasi un milione di persone, esattamente 900mila. Le serie storiche dei censimenti mostrano come l'andamento è stato positivo nelle zone di collina e pianura e decrescente per la montagna fino ai primi anni '90, dopo di che la discesa si è arrestata¹².

Osservando l'evoluzione nell'ultimo decennio, i dati mostrano come tra il 2001 e il 2011 si sia registrata una variazione demografica positiva (3,2%), anche se di intensità inferiore rispetto al dato medio nazionale (6,4%, la metà dunque) e di quello rilevato per le realtà non montane (7%). In particolare, sono 1.838 i comuni che hanno registrato, a fine periodo, un numero di abitanti inferiore a quello di inizio, mentre per 1.700 di loro è avvenuto l'opposto. Questi ultimi sembrano concentrarsi in Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, lungo l'Appennino centrale e nella zona costiera nord

¹¹ Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat 2013 (<http://formazione.fondazioneifel.it/index.php/infodata/item/1423-i-comuni-montani>)

¹² «Si potrebbe pensare che le aree di montagna pesino poco sulla superficie dell'Italia, o che pesi poco in termini percentuali la popolazione residente in quell'area, o che almeno pesasse poco all'inizio del processo che stiamo descrivendo. Insomma, che si stia parlando di qualcosa che fosse già marginale all'inizio della storia, ma non è così. Nel 1951 la popolazione montana era il 41,8% rispetto a quella di pianura, mentre sessant'anni dopo rappresenta solo il 26,0%. Non è una minoranza residua, neppure adesso, ma la popolazione italiana è passata da poco meno della metà a un quarto di quella di pianura. Un risultato incredibile, peraltro in un Paese che in sessant'anni ha cambiato di pochissimo i suoi dati strutturali. In particolare i comuni montani rappresentano ancora nel 2011 il 43,7% del totale dei comuni italiani (qui il conteggio riguarda il numero di comuni, non l'ammontare della sua popolazione). Se consideriamo le venti regioni italiane (considerando il Trentino e l'Alto Adige come una 44 sola regione), addirittura in 9 regioni su 20, oltre la metà dei comuni insiste su un territorio montano. La montagna è sostanzialmente residuale (10%) solo in Puglia, ma nel Veneto (seconda regione con il numero più basso di comuni montani) siamo già al 20% e poi in Sicilia si supera il 25%. Per altro, la gran parte dei comuni montani, vista la diminuzione generale della popolazione, per il 65% ha meno di 2mila abitanti, perciò si tratta di comuni piccolissimi (v. Appendice). Restando al confronto dei dualismi pianura-montagna e nord-sud, si vede che in sessant'anni le cose sono cambiate molto poco rispetto al secondo aspetto. Nel 1951 nel nord la popolazione residente rappresentava il 44,5% e il sud il 37,2%; dopo 60 anni il nord cresce di 1,3% e il sud diminuisce del 2,5%, praticamente nulla, in confronto al trasferimento epocale dalla montagna alla pianura avvenuto negli stessi anni. Già questo induce a pensare, supportato sul dato più generale che esiste, quello della popolazione, che il divario pianura-montagna si è sviluppato in modi e per intensità molto superiori rispetto a quello ben noto nord-sud». Cfr. Cerea G., Marcantoni M. (a cura di) (2016), *La montagna perduta. cit.*, p. 42.

orientale della Sardegna. E più nel dettaglio, i dati offrono spunti di riflessione interessanti: esistono, infatti, realtà comunali montane dove si è potuto sperimentare, nello stesso decennio, un forte incremento demografico, superiore anche al dato medio nazionale. È questo il caso dei comuni montani trento-altoatesini (+10,9%), umbri (+9,9%), valdostani (+7,5%) e lombardi (7%). Il calo demografico sembra, invece, concentrarsi nei territori comunali meridionali di Molise, Campania, Basilicata, Sicilia e Puglia¹³.

Ora la lettura di questi e di altri dati demografici – densità territoriale; natalità; giovani, invecchiamento; dipendenza demografica – nonché di quelli sulle attività economiche – tasso di nata-mortalità delle imprese; tasso di incremento delle imprese e indice di imprenditorialità extra-agricola; specializzazione economica; reddito imponibile; strutture alberghiere; comuni montani classificati come turistici; utilizzo delle risorse PO-FESR – se nel complesso mostra sicuramente la difficile situazione vissuta dai territori montani sotto più fronti, più nel dettaglio permette anche di fare qualche riflessione su come tale situazione di disagio non sia “inevitabile” e “connaturata” all’orografia di tali luoghi. I dati sono, infatti, estremamente disomogenei lungo l’intera penisola.

Giusto qualche esempio. Se, in generale, è possibile affermare che l’indice di dipendenza demografica – che misura il carico sociale ed economico teorico che grava sulla popolazione attiva – rilevato per i comuni montani è superiore rispetto al dato medio nazionale, ciò non è vero per le realtà locali di Valle d’Aosta, Lombardia, Trentino Alto-Adige¹⁴. Così il reddito imponibile che, in generale, è inferiore nei territori montani rispetto a quello rilevato per i territori non montani, supera anche il dato medio nazionale in alcune aree montane delle Regioni settentrionali come nei comuni montani trento-altoatesini¹⁵.

Al riguardo, un recente studio condotto dal CER-Centro Europa Ricerche e dal TSM-Trentino School of Management, nell’analizzare i dati demografici ed economici degli ultimi sessant’anni, sembrerebbe dimostrare come l’autonomia, sul piano istituzionale, e la possibilità di gestire autonomamente le risorse in favore di politiche pubbliche, volte a valorizzare i territori di montagna, siano in grado di trasformare la montagna “da problema a opportunità”. L’esempio migliore di tale situazione sarebbe costituito dal Trentino, l’Alto Adige e la Valle d’Aosta. In queste aree, infatti, la popolazione è cresciuta tanto da attestarsi tra le prime cinque Regioni che hanno avuto il maggiore incremento generale di popolazione. In particolare, la provincia di Trento è la principale destinazione delle migrazioni interne. E, accanto al saldo migratorio interno favorevole, il Trentino-Alto Adige ha anche il secondo più basso rapporto di anziani per bambini, ribaltando una

¹³ Chiodini L. (a cura di) (2012), *Comuni Montani*, cit., p. 33 e ss.

¹⁴ Chiodini L. (a cura di), *Comuni Montani 2012*, cit., p. 63.

¹⁵ Chiodini L. (a cura di), *Comuni Montani 2012*, cit., p. 97.

classifica che, 40 anni fa, la vedeva al settimo posto. Il “merito” di ciò – si legge nella ricerca – andrebbe ricercato nelle “buone politiche pubbliche” adottate nel corso del tempo dagli amministratori locali; politiche che, trattando la montagna non come un limite ma come una specificità, hanno puntato su una dotazione di infrastrutture non minore rispetto ai territori di pianura, anche a fronte di un costo più alto, garantendo un maggiore accesso ai servizi pubblici essenziali e una qualità di vita elevata. Questi elementi avrebbero permesso alle imprese di prosperare e all’agricoltura di rivoluzionarsi, divenendo moderna e competitiva.

Al contrario, nella maggior parte delle altre Regioni sarebbe in atto un meccanismo che si autoalimenta: avere meno popolazione significa avere meno peso politico, minore domanda di servizi e un’organizzazione più difficile con una conseguente maggiore propensione all’emigrazione in pianura. In particolare, la ricerca mostra come le ragioni dello spopolamento montano vadano ricercate, soprattutto, nella mancanza di infrastrutturazione del territorio che determina, come è ovvio, un maggiore disagio nella vita quotidiana. I dati mostrano, infatti, come tutte le Regioni italiane con maggiore presenza di montagna siano agli ultimi posti come dotazione di infrastrutture, con le sole due vistosissime eccezioni del Trentino-Alto Adige e della Valle d’Aosta. In queste Regioni, infatti, non solo lo spopolamento non c’è stato, ma c’è stata addirittura, in questi sessant’anni, una crescita della popolazione anche in valori assoluti¹⁶. Lo spopolamento, in conclusione, «non è inesorabile ... non dipende semplicemente dall’orografia, ma dipende dalle politiche, e precisamente dalle politiche pubbliche»¹⁷.

¹⁶ Cerea G. e Marcantoni M. (a cura di) (2016), *La montagna perduta*, cit., p. 47

¹⁷ Cerea G. e Marcantoni M. (a cura di) (2016), *La montagna perduta*, cit., p. 51. Una posizione simile è espressa anche da Salsa, antropologo studioso e appassionato di montagna, che, in un contributo pubblicato nello stesso Rapporto di Ricerca, sottolinea come sia ingiusto considerare la marginalità delle aree montane come “qualcosa di fatale e ineluttabile” e come invece tale condizione di svantaggio sia la risultante di una «marginalizzazione politico-amministrativa», di una disattenzione politica. Cfr. Salsa A. (2016), *Il valore dell’autogoverno per le terre alte*, in Cerea G. e Marcantoni M. (a cura di), *La montagna perduta*, cit., p. 33. Egli ritiene che il riconoscimento di particolari diritti di autogoverno, e la conseguente riduzione dei vincoli burocratici posti dallo Stato, faccia la differenza per i territori di montagna, tanto da sostenere come fosse un teorema “l’imprescindibilità del governo autonomo dei territori montani”. E la base di tali riflessioni sono anche per Salsa i dati statistici relativi alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione autonoma della Valle d’Aosta, le sole realtà alpine e montane italiane ad essere riuscite a «contrastare i grandi esodi e gli spopolamenti massicci della montagna trattenendo i giovani sui territori attraverso il lavoro ed i servizi (istruzione, sanità, trasporti)». Al contrario, i territori montani appartenenti ad altre Regioni «si trovano confinati in una dimensione marginale assai preoccupante», per non parlare del «degrado inarrestabile dei territori ricadenti all’interno della dorsale appenninica centro-meridionale», dove le risorse culturali e naturali della montagna sono pressoché inutilizzate.

1.2 La montagna in Costituzione

Come è noto, in Italia è la stessa Costituzione ad aver attribuito alla montagna una valenza specifica¹⁸: l'estrema povertà in cui versava la popolazione di montagna nell'immediato dopoguerra si impose, infatti, all'attenzione del Costituente, il quale preoccupato per le importanti conseguenze che da tale situazione potevano scaturire per l'intero territorio nazionale e consapevole del fatto che lo svantaggio naturale sofferto dalle aree montane andasse riequilibrato attraverso interventi di sostegno, volle inserire nella Carta costituzionale un'apposita norma – l'art. 44, comma 2 – con la quale affidava al legislatore nazionale il compito di «disporre provvedimenti a favore delle zone montane»¹⁹.

In un recente saggio, Oscar Gaspari ricorda come la genesi del secondo comma dell'art. 44 vada rintracciata nella “questione di monte” fatta propria da alcuni parlamentari dell'epoca liberale nei primi del '900 e la cui particolarità fu, fin da subito, di aver legato «la grave situazione economica dei montanari» al «problema della corretta gestione e protezione del territorio»²⁰. Proprio le tesi più importanti sostenute dai protagonisti della questione di monte furono riprese da Gortani, rappresentante della Commissione di deputati democristiani per i problemi montani, quando intervenne in Assemblea costituente, riuscendo a far approvare l'emendamento che confluì nel secondo comma dell'art. 44²¹.

L'interesse nazionale in favore della salvaguardia e della valorizzazione dei territori montani – e la conseguente rilevanza giuridica della “montanità” per l'ordinamento nazionale – trova, dunque, fin da subito la sua giustificazione, da un lato, nelle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano (morfologia dei luoghi, condizioni climatiche, rischio idrogeologico e ambientale) e nei

¹⁸ Sul punto, si vedano le considerazioni di Desideri C. (2014), *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 1, dove l'A. si sofferma sull'importanza di aver inserito in Costituzione un espresso riferimento alla montagna, o meglio alle “zone montane”, a sottolineare l'idea della diversità di tali territori.

¹⁹ In Europa, anche la Costituzione spagnola e svizzera contengono un riferimento specifico alle aree montane. In Spagna, è l'art. 130 della Costituzione ad affermare che «i pubblici poteri promuoveranno la modernizzazione e lo sviluppo di tutti i settori economici e, in particolare, dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca e dell'artigianato, allo scopo di equiparare il livello di vita di tutti i cittadini. Con lo stesso scopo, si riserverà un trattamento speciale alle *zone montane*». La Costituzione federale svizzera contiene un riferimento ai territori montani all'art. 50, il quale stabilisce, al comma 3, che la Confederazione «prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle *regioni di montagna*». Cfr. Ciaschi A. e Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, Imont-Bononia University Press, Roma-Bologna, 2007, p. 36 e ss.

²⁰ Gaspari O. (2015), *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2/2015, p. 131 ess.

²¹ Cfr. Gaspari, *cit.*, p. 135. L'Autore ricorda, inoltre, come alla base dell'approvazione della scelta di citare la montagna nel secondo comma dell'art. 44 ci fu senz'altro anche il contributo che la popolazione di montagna aveva dato durante la guerra.

fattori antropici che ad esse si associano (limitate dimensioni delle comunità locali, dispersione territoriale e maggior grado di isolamento) che rendono la montagna, dal punto di vista economico, un'area svantaggiata rispetto alla pianura poiché si traducono, in concreto, in costi maggiori a carico di chi qui vive e opera²². Dall'altro, nell'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socio-economica (e ambientale) di tali zone, perché esse producono, in favore dell'intera collettività, benefici irrinunciabili²³. Come è stato scritto, «la permanenza di popolazione sulle aree di altura risponde a una imprescindibile necessità di presidio del territorio: per curare il patrimonio idrico, per contenere e mediare e “filtrare” i processi erosivi, per scongiurare frane e alluvioni»²⁴.

Art. 44 Costituzione

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.
La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Per la verità, già a partire dalla fine del 1800 le difficili condizioni economiche avevano spinto le popolazioni di montagna all'emigrazione in massa: la consistenza del fenomeno, associato al rapido degrado del territorio provocato dall'abbandono della montagna, aveva finito per rappresentare un pericolo anche per le zone di pianura, divenendo un vero e proprio problema nazionale.

Fino all'approvazione della Costituzione, però, gli interventi promossi per gestire tali problematiche avevano avuto carattere settoriale, occupandosi, di volta in volta di aspetti specifici (ad esempio, del bosco o delle opere idrauliche, e così via).

1.3 La prima legislazione in favore dei territori montani

L'«impegno costituzionale»²⁵ in favore dei territori montani trova una sua prima effettiva applicazione con l'approvazione della legge n. 991 del 25 luglio 1952, cosiddetta legge Fanfani. Essa, per la prima volta, interviene in maniera specifica *per* il territorio montano «complessivamente

²² Cannata G., Folloni G., Gorla G. (a cura di) (2007), *Lavorare e vivere in montagna-Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Quaderni della montagna, IMONT-Bononia University Press, Roma-Bologna.

²³ Losavio C. (2007), *Finanziamenti e agevolazioni per chi vive e abita in montagna*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32, p. 28.

²⁴ Così Bevilacqua P. (2002), *L'«osso»*, in *Meridiana*, n. 44, p. 10.

²⁵ L'espressione è di Piccioni L (2002), *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*, in *Meridiana* n. 44, p. 136.

considerato»²⁶. Si ha, in altre parole «una rilevanza della montagna in quanto tale», individuata e classificata attraverso specifici criteri che determinano l'applicabilità o meno dei benefici previsti dalla legge stessa (la cosiddetta “montagna legale”).

Il fine sostanziale di tale legge fu quello di “trattenere” la gente in montagna. Non a caso, tra le misure contenute nel provvedimento vi sono disposizioni che prevedono mutui agevolati, sussidi e agevolazioni fiscali essenzialmente in campo agro-silvo-pastorale. L'idea di «montagna che s'intravede dietro gli articoli della legge 991 è un mondo che necessita sostegno esterno, scarsamente dinamico e razionale, impegnato quasi esclusivamente in attività tradizionali, penalizzato dall'isolamento e sostanzialmente incapace di autogoverno»²⁷.

Questa nuova impostazione, che ha avuto senz'altro il merito di guardare al territorio montano nel suo complesso, ha portato, dunque, ad una forma di gestione dell'intervento fortemente settoriale e centralizzata e, soprattutto, ad un'attività «di tipo assistenziale, diretta a contenere e controllare i processi sociali conseguenti alla condizione di emarginazione nella quale, in questa fase storica, larghe fasce del territorio nazionale verranno lasciate»²⁸, piuttosto che ad una vera politica del riequilibrio.

Nonostante la promulgazione della prima legge sulla montagna, infatti, la situazione di forte depressione economica delle zone montane nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta non accennò a diminuire. E, ciò che più conta, l'esodo non solo non fu arginato, ma si ampliò moltissimo «sfociando in molti casi di abbandono e degrado»²⁹.

1.4 La legge del 1971 e la creazione delle Comunità montane

Se la legge del '52 aveva adottato un approccio al problema della montagna ancora di tipo centralistico, con la seconda legge sulla montagna, che arriva ben vent'anni dopo la prima, – legge 3 dicembre 1971, n. 1102³⁰ – il legislatore tenta di coinvolgere le popolazioni locali nelle scelte sullo sviluppo, attraverso la partecipazione alla programmazione economica elaborata dalle Comunità montane, un nuovo soggetto istituzionale, posto a livello intermedio tra le Province e i Comuni³¹. La comunità montana, infatti, avrebbe dovuto doveva essere capace di coinvolgere interessi più vasti

²⁶ Così Desideri C. (1980), *I problemi attuali delle comunità montane. Profili istituzionali*, in Idem (a cura di) *Programmazione ed enti locali: il caso delle comunità montane*, Edizioni di Comunità, Milano, p. 11.

²⁷ Così Piccioni L (2002), cit., p. 135.

²⁸ Così Desideri C. (1980), *I problemi attuali delle comunità montane*, cit., p. 11.

²⁹ Cfr. Piccioni L (2002), cit., p. 135.

³⁰ Sull'iter legislativo seguito per la promulgazione della legge sulla montagna cfr. Vignoli G. (1977), *Comunità montana: compiti e natura*, in *Rivista di diritto agrario*, I, p. 242, nota 2.

³¹ Vignoli G. (1977), *Comunità montana*, cit., p. 250.

rispetto a quelli rappresentati dai comuni, composti in molti casi da poche centinaia di abitanti, e più specifici rispetto a quelli dell'intera provincia³².

Art. 1, legge n. 1102/1971: «le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere [...] la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le comunità montane, alla predisposizione e all'attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali».

Essa, però, dovette da subito confrontarsi anche con un nuovo soggetto istituzionale che proprio in quegli anni muoveva i primi passi: la Regione. Come ricorda Tomasella, infatti, «Timidamente la legge n. 1102/1971 assegna alle regioni il compito sia di individuare le zone omogenee montane che dovevano costituire le varie comunità montane (art. 3, comma 4) sia le linee guida che i nuovi enti locali dovevano seguire nella redazione dei propri statuti, nell'articolazione dei propri organi, nella preparazione dei piani zionali e dei programmi annuali (art. 4, comma 1)»³³.

Quanto al ruolo che la Comunità montana era destinata a svolgere, si trattava di un programma piuttosto ambizioso, dal momento che tale ente avrebbe dovuto fungere, ad avviso del legislatore, sia da ente di governo del territorio, sia da motore di sviluppo, non solo agricolo, delle aree montane. D'altronde, come ricorda, ancora, Tomasella, «la legge sulla montagna del 1971 è figlia del tentativo italiano di programmazione generale e organica degli anni Sessanta, avviata allo scopo di porre ordine allo sviluppo degli anni precedenti, e di programmazione settoriale e intersettoriale per gli anni Settanta»³⁴. Ecco che, pertanto, alle Comunità montane viene assegnato il compito di redigere e approvare un «piano pluriennale per lo sviluppo economico e sociale»³⁵, che le Regioni avrebbero dovuto finanziare³⁶.

³² Così come disegnata nella legge n. 1102/1971 essa riprende, in parte, l'idea dei Consigli di Valle, consorzi permanenti di comuni montani, istituiti con l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 987 del 1955. Sul punto cfr. De Martin G.C. (1989), *Comunità montane*, in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, III, UTET, Torino, p. 267. L'A. indica quali elementi di differenziazione tra i Consigli di Valle e le comunità montane, il carattere obbligatorio ed il carattere politico-amministrativo delle seconde rispetto ai primi, oltre all'assegnazione di compiti di programmazione estranee alle finalità dei Consigli.

³³ Ciaschi A. e Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto*, cit., p. 45.

³⁴ Ciaschi A. e Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto*, cit., p. 45; Amato G. (1992), *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 13 e ss.

³⁵ Merlini S. (1974), *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica*, in *Rivista di diritto agrario*, I, p. 633; Dell'Angelo G.G. (1972), *Le procedure di programmazione per la montagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 433 e ss.

³⁶ Il piano avrebbe dovuto assumere la veste di strumento giuridico principale con il quale perseguire obiettivi di sviluppo dell'economia montana attraverso un'azione pubblica di intervento e di direzione, individuando le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori

Le difficoltà nel coordinare i diversi livelli di programmazione compromisero, però, il successo di tale legge. Essa, infatti, non avendo precisato quale rapporto dovesse instaurarsi tra le norme di programma delle comunità e quelli regionali e lasciando, di fatto, che la disciplina concreta fosse individuata ad un livello più basso, ha comportato enormi difficoltà di applicazione³⁷.

Per il resto, la legge del '71 si differenzia della precedente perché non si limita a concentrare l'attenzione sull'attività agricola in montagna, ma adotta una visione più globale³⁸.

1.5 La legge n. 97 del 1994

L'approvazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97, segna un cambiamento di tipo "culturale" nell'impostazione che il legislatore dà alle politiche per la montagna. Se la legislazione precedente, infatti, si era caratterizzata per la previsione di interventi di tipo assistenziale, a partire da questo momento ci si pone invece nell'ottica di intervenire a salvaguardia di un territorio che presenta delle peculiarità, ma anche numerose potenzialità³⁹.

In altri termini, potremmo dire che la differenza che caratterizza la disciplina del 1994 rispetto alle precedenti è la commistione di elementi a "tutela", con altri di "valorizzazione". In effetti, infatti, rimangono una serie di previsioni a tutela delle popolazioni residenti, volti in particolare a fornire strumenti idonei a compensare le condizioni di disagio che l'ambiente montano presenta. A questi, però, si affiancano anche altre tipologie di previsioni, che si caratterizzano più per essere incentivi a rimanere (o a

economici, produttivi, sociali e dei servizi (art. 5, comma 1), Ciaschi A. e Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto*, cit., p. 46

³⁷ Sottolinea, in particolare, Merlini (Merlini S., *Le Comunità montane*, cit., p. 639), che nemmeno nelle leggi regionali di costituzione e funzionamento delle comunità montane è risultato precisato il rapporto tra le norme di programma delle comunità e quelli regionali, né è risultato approfondito il metodo della programmazione a livello dei rapporti fra gli organi regionali e quelli della comunità. La legge n. 1102/1971 si limitava a delineare le condizioni per i singoli interventi sulle zone montane, lasciando che la disciplina concreta fosse individuata ad un livello più basso. In questo modo, era ovvio che il successo degli interventi previsti dipendesse esclusivamente dalle capacità di implementazione della normativa nazionale in capo al livello inferiore di governo.

³⁸ Mentre la legge n. 991/1952 aveva incentrato la propria attenzione soprattutto sull'agricoltura, la visione che la legge n. 1102/1971 ha sulla montagna è una visione globale, non legata esclusivamente al settore primario e nemmeno frazionata nella tutela di interessi diversi. L'aggancio con il mondo dell'agricoltura si ritrova, comunque, ancora nei soggetti istituzionali chiamati al governo degli interventi a favore delle zone montane. Quale Ministero competente nella ripartizione dei fondi assegnati alla montagna, assieme al CIPE, venne infatti confermato il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

³⁹ Per un primo e completo commento alla legge, si veda Costato L. (a cura di) (1995), *La nuova legge sulle zone montane*, Milano, Giuffrè. In particolare, per quanto riguarda gli obiettivi della legge, si veda, ivi, il commento di De Martin G.C., *Finalità della legge*, p. 3 e ss.

trasferirsi) nel territorio montano, per valorizzare le potenzialità in esso insite⁴⁰.

Anzitutto, tra le finalità della legge, si evidenzia l'importanza della salvaguardia e della valorizzazione delle zone montane, obiettivi che “rivestono carattere di preminente interesse nazionale”, e alla realizzazione dei quali sono chiamati a concorrere, per quanto di rispettiva competenza, tutti gli enti costitutivi della Repubblica (lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali).

La legge individua, inoltre, gli ambiti in cui attivare le “azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna”: ovvero, quello territoriale, mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali che tengano conto sia del loro valore naturalistico che delle esigenze di vita civile delle popolazioni residenti (tra questi, ad esempio, lo sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale); quello economico, per lo sviluppo delle attività economiche presenti sui territori montani da considerare aree depresse; quello sociale, anche mediante la garanzia di adeguati servizi per la collettività; e, non ultimo, quello culturale e delle tradizioni locali.

Sebbene sia poi lasciato al legislatore regionale il compito di intervenire nello specifico in questi ambiti, già nella legge del 1994 vi sono alcune misure che si inseriscono nei filoni individuati⁴¹. Ecco, allora, che un primo “blocco” di articoli è dedicato a preservare l'unità aziendale e la proprietà forestale. Si prevede, a questo scopo, il diritto potestativo degli eredi, considerati affittuari, delle porzioni di fondi rustici ricompresi nella quota di altri coeredi, di acquistare, alla scadenza del rapporto di affitto, la proprietà di tali porzioni, insieme alle scorte, alle pertinenze e ai rustici annessi.

Vi sono, poi, una serie di misure rivolte a evitare l'esodo dalla montagna e, anzi, a incentivarne la permanenza, sia sotto il profilo del “vivere”, che del “fare impresa”. Anzitutto, in via generale, viene prevista la possibilità per le regioni di predisporre incentivi finanziari e premi di insediamento a favore di coloro che trasferiscono la propria residenza e dimora abituale e la propria attività economica da un comune non montano ad un comune montano, impegnandosi a non modificarla per un decennio. Seguono, poi, alcune norme che consentono deroghe, sull'istituzione di istituti scolastici, sui trasporti, ma anche sulla riorganizzazione e sul decentramento degli uffici pubblici. Previsioni queste ultime che, come è evidente, consentono a chi vive nelle zone montane di avere la fruibilità dei servizi sociali di “base”.

A queste si aggiungono altre norme, che incentivano lo sviluppo di piccole attività commerciali. Del resto, la presenza di tali attività consente di fornire

⁴⁰ Interessante risulta la lettura della prima *Relazione sullo stato della montagna*, presentata nel 1995 in Parlamento, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 24, comma 4, della legge n. 94 del 1997. Si veda, Senato della Repubblica, XII legislatura, Doc. XCV, n. 1.

⁴¹ Per una rassegna delle previsioni contenute nella legge n. 97 del 1994, Ciaschi A., Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto*, cit., spec. p. 47 e ss.

servizi a chi vive in quel territorio (agevolandone la permanenza) e, al contempo, la preservazione del territorio. In quest'ultimo senso va, ad esempio, la previsione che consente ai coltivatori diretti, che conducono aziende agricole ubicate nei comuni montani, di assumere in appalto sia da enti pubblici che da privati, impiegando esclusivamente il lavoro proprio e dei familiari, e utilizzando esclusivamente macchine e attrezzature di loro proprietà, lavori relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano (tra cui lavori di forestazione, di costruzione di piste forestali, di arginatura, di sistemazione idraulica, di difesa dalle avversità atmosferiche e dagli incendi boschivi, nonché lavori agricoli e forestali tra i quali l'aratura, la semina, la potatura, la falciatura, la mietitrebbiatura, i trattamenti antiparassitari, la raccolta di prodotti agricoli, il taglio del bosco).

Non ultimo, il testo originario della legge prevedeva l'istituzione, presso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, dell'Albo dei prodotti di montagna, ai quali era consentito aggiungere la dizione «prodotto nella montagna italiana», ai prodotti già protetti dal marchio «denominazione di origine» o «indicazione geografica», questo al fine di tutelare l'originalità del patrimonio storico-culturale dei territori montani, proprio attraverso la valorizzazione dei prodotti ivi realizzati.

Al di là delle misure previste, la legge del 1994 compie poi un altro importante passo: coinvolge nella sua attuazione i diversi soggetti istituzionali, ne individua i compiti principali e pone alcune previsioni di coordinamento tra gli stessi. Questo elemento sembra sintomatico della consapevolezza che una politica nazionale per la montagna necessita del coinvolgimento di tutti i livelli di governo. Nella legge del 1994 la realizzazione degli obiettivi che si pone sono affidati in primo luogo alle Regioni, destinatarie del Fondo nazionale per la montagna (istituito dalla legge), ma la legge affida compiti specifici, volti alla realizzazione degli obiettivi che si prefigge, anche alle Comunità montane e ai Comuni (alle cui amministrazioni spettano alcune competenze in materia di aree depresse e di coesione regionale).

CAPITOLO 2: LA MONTAGNA NELL'ATTUALE ASSETTO POLITICO-ISTITUZIONALE

Sommario: 2.1 I più recenti provvedimenti nazionali in tema di montagna; 2.2 Il finanziamento della montagna a livello nazionale: Fondo Nazionale per la Montagna e Fondo Integrativo Comuni Montani; 2.3 Le Comunità montane: dalle origini al declino; 2.3.1 Le Comunità montane dalla riforma costituzionale del Titolo V ad oggi; 2.4 L'esercizio associato di funzioni a livello sovracomunale; 2.5 La montagna nella legge n. 56 del 2016 (c.d. Delrio); 2.6 La montagna nel disegno di legge di riforma costituzionale del 2016; 2.7 La montagna nella Strategia Nazionale per le Aree Interne; 2.8 La montagna nella Strategia Nazionale per le "Green Community"; 2.9 La montagna nella legge sui piccoli comuni

2.1. I più recenti provvedimenti nazionali in tema di montagna

Come si è anticipato nel precedente capitolo, la legge n. 97 del 1994, pur essendosi dimostrata valida nel suo impianto generale, si è rivelata, nel tempo, inadeguata e carente rispetto alla capacità di innescare significativi meccanismi di sviluppo dei territori montani. Tuttavia, negli oltre vent'anni che ci separano dalla sua adozione, i diversi tentativi di approvare una nuova disciplina, anche apportando delle modifiche alla legge del 1994, non sono mai andati a buon fine, verosimilmente anche a causa delle profonde differenze esistenti tra le montagne italiane e, conseguentemente, dei differenti interessi di cui sono portatrici⁴².

Se, alla mancanza di un nuovo quadro legislativo per i territori montani, si aggiunge la soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle Comunità montane, con la loro conseguente soppressione in quasi tutte le Regioni italiane, nonché il ridotto finanziamento – del tutto mancato dal 2009 al 2016 – del Fondo nazionale della Montagna, appare evidente come non sia facile rintracciare, a livello nazionale, una vera e propria politica per le zone montane. Anzi, sembra possibile parlare di "disinteresse" nei confronti della montagna da parte dell'attività legislativa e governativa. Un attento studioso delle questioni montane ha scritto recentemente che, dopo la legge del '94, «sembra essere svanito il ricordo della presenza della montagna nella Costituzione e dell'esistenza stessa di un problema nazionale dei territori d'alta quota»⁴³.

In realtà, dalla ricognizione e dall'analisi della legislazione nazionale, come si avrà modo di vedere più avanti nel testo, emerge come la montagna sia stata interessata da diversi provvedimenti anche negli ultimi anni, ma

⁴² Come è stato scritto, «gran parte delle politiche specifiche si sono dimostrate (...) inefficienti non solo perché sistematicamente sottofinanziate, non solo perché sottovalutavano l'ampiezza dei problemi (...), non solo perché mal raccordate con le altre politiche che investivano le montagne, ma anche perché eccessivamente generiche, incapaci di prendere in considerazione le diversità di situazioni presenti». «La montagna italiana si presenta oggi più che in passato come un caleidoscopio di situazioni assai diverse tra loro (...)»; così Piccioni, *cit.*, p. 160.

⁴³ Gaspari O., *cit.*, p. 137.

non in maniera specifica. Più che di «oblio della causa montana»⁴⁴, ci sembra, allora, si possa parlare di perdita di specificità. Se l'art. 44 della Costituzione e la prima legge organica per la montagna avevano inaugurato un'epoca in cui le aree montane venivano considerate «uno specifico settore della politica economica territoriale», e, dunque, dotate di una propria «autonomia» rispetto alle altre aree depresse, per le particolari problematiche di sviluppo, nel tempo questa autonomia sembra essersi andata perdendo.

Sembra, cioè, che negli ultimi anni, la montagna rilevi sempre meno come oggetto autonomo degno d'attenzione da parte delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico, ma venga fatta «rientrare» in contenitori più larghi, come nel caso delle «aree interne» e delle «aree montane e rurali», destinatarie delle rispettive strategie, o dei «piccoli comuni», oggetto di una legge da poco approvata.

2.2 Il finanziamento della montagna a livello nazionale: Fondo Nazionale per la Montagna e Fondo Integrativo Comuni Montani

Oltre al fondo ordinario con cui lo Stato concorreva al finanziamento dei bilanci delle Comunità montane⁴⁵, di cui si è detto, la legge del '94 aveva istituito per le aree montane un apposito fondo, il Fondo Nazionale per la Montagna, dettando anche i criteri per la sua attribuzione (art. 2). La consistenza del Fondo è stata annualmente determinata con la legge finanziaria e ripartita tra le varie Regioni con un'apposita delibera del CIPE.

Negli anni di crisi l'ammontare del Fondo è stato parecchio ridimensionato – basti pensare che la legge finanziaria n. 244/2007 (art. 2, comma 40) aveva attribuito al Fondo 50 milioni di euro per gli anni 2008-2010, e che nel 2009 e nel 2010 lo stanziamento del Fondo è stato ridotto a circa 40 milioni di euro in applicazione del d.l. n. 112/2008 (art. 60, comma 1), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133⁴⁶, e che la legge n. 191/2009 (art. 2, comma 109), escludendo dalla ripartizione dei finanziamenti statali le Province di Trento e Bolzano, ha reso indisponibili le somme di pertinenza delle stesse – fino ad arrivare, nel 2011, alla cessazione completa dei finanziamenti. L'ultima delibera approvata dal CIPE, del 18 febbraio 2013, n. 10, è, infatti, relativa alla quota del Fondo per l'anno 2010.

Da ultimo, la legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) ha previsto, all'art. 1, comma 761, la somma di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Contestualmente, la legge ha anche disposto l'incremento di 10 milioni per il fondo a sostegno della Strategia Nazionale delle Aree

⁴⁴ Così Gaspari, *cit.*, p. 137.

⁴⁵ Fondo previsto dall'art. 34, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 504/1992.

⁴⁶ Come risultante dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2008 concernente il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 2009.

Interne (che al 90% interessa la montagna), portato complessivamente a 190 milioni di euro⁴⁷.

La legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, commi 319-321) ha istituito il *Fondo nazionale integrativo per i comuni montani* destinato ai soli comuni classificati *interamente montani* – in base all’elenco predisposto dall’ISTAT⁴⁸ – con esclusione dei capoluoghi di Provincia⁴⁹ e di quelli che hanno più di 40.000 abitanti⁵⁰. Il Fondo ha avuto una dotazione di 1 milione di euro per il 2013 e di 5 milioni di euro per gli anni successivi⁵¹, da destinare a progetti di sviluppo socio-economico, anche pluriennali, a carattere straordinario e che non possono riferirsi ad attività svolte in via ordinaria dagli enti interessati (comma 321).

I progetti devono rientrare nelle tipologie individuate dalla legge e, in particolare, essere funzionali al potenziamento e alla valorizzazione dei servizi pubblici e della presenza delle pubbliche amministrazioni, nonché del sistema scolastico; alla valorizzazione delle risorse energetiche e idriche, della filiera forestale e delle biomasse a fini energetici; all’utilizzo dei territori incolti di montagna e all’accesso dei giovani alle attività agricole, nonché, più in generale all’agricoltura di montagna; allo sviluppo del sistema agrituristico, del turismo montano e degli sport di montagna; agli interventi per la salvaguardia dei prati destinati a pascolo e al recupero dei terrazzamenti montani; ai servizi socio-sanitari e di assistenza sociale; ai servizi di raccolta differenziata e di smaltimento rifiuti; alla diffusione dell’informatizzazione ed implementazione dei servizi di *e-government*; ai servizi di telecomunicazioni; alla progettazione e realizzazione di interventi per la valorizzazione e la salvaguardia dell’ambiente e alla promozione dell’uso delle energie alternative; alla promozione del turismo, del settore primario, delle attività artigianali tradizionali e del commercio dei prodotti di prima necessità; allo sportello unico per le imprese e ai servizi di orientamento all’accesso ai fondi comunitari, nazionali, regionali, provinciali o comunali a sostegno delle iniziative imprenditoriali; a incentivi finalizzati alle attività ed ai progetti di alcune istituzioni (Club alpino italiano; Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico; Collegio nazionale delle guide alpine italiane; Collegio nazionale dei maestri di sci)⁵².

⁴⁷ 16 milioni per l'anno 2015, 60 milioni per l'anno 2016, 94 milioni per l'anno 2017, 20 milioni per l'anno 2018.

⁴⁸ Si tratterebbe di 3524 in base ai dati Istat 2014.

⁴⁹ Bolzano, Trento, Isernia, Belluno, Rieti, Enna.

⁵⁰ Città di castello.

⁵¹ Il testo originario della legge parlava di 6 milioni di euro, ma l’ammontare è sceso a 5 a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 147/2013 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Legge di stabilità 2014).

⁵² All’individuazione dei progetti si provvede, entro il 30 marzo di ciascun anno, con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro dell’interno, previa intesa in sede di

Per l'annualità 2013, il decreto legge n. 93/2013, come modificato dalla legge di conversione n. 119/2013, all'art. 11-bis (Interventi a favore della montagna), ha previsto che le risorse siano utilizzate «per attività di progettazione preliminare di interventi pilota per la realizzazione di interventi per la valorizzazione e la salvaguardia dell'ambiente e per la promozione dell'uso delle energie alternative». A tale scopo, con DPCM 4 dicembre 2013, le risorse sono state assegnate ai comuni ritenuti «con maggiore rischio idrogeologico e con maggiore esperienza in attività di riqualificazione del territorio»⁵³.

2.3 Le Comunità montane: dalle origini al declino

Come si è già accennato, nelle intenzioni del legislatore degli anni 70, la Comunità montana avrebbe dovuto svolgere l'importante compito di approntare un piano *pluriennale per lo sviluppo economico e sociale* della zona di propria competenza, destinato a ricevere attuazione a seguito dell'approvazione e del finanziamento della Regione competente⁵⁴. Il piano, in pratica, avrebbe dovuto costituire lo strumento giuridico principale con cui perseguire obiettivi di sviluppo dell'economia montana attraverso un'azione pubblica di intervento e di direzione, individuando le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi⁵⁵. Ma la l. n. 1102/1971 non conseguì tutti i risultati sperati dal legislatore, probabilmente a causa della natura essenzialmente programmatica dell'attività esercitata dalle Comunità montane e dalla mancanza di una precisa definizione dei suoi poteri nonché dei rapporti con gli altri enti locali⁵⁶.

Nel corso degli anni successivi allo loro istituzione, la natura e il ruolo delle Comunità montane sono stati più volte ridisegnati, a partire dalla legge

Conferenza unificata. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da esprimere entro trenta giorni dalla trasmissione. Qualora il Governo non intenda attenersi alle condizioni contenute nei pareri, lo schema è nuovamente trasmesso alle Camere, corredato di una relazione, per l'acquisizione di un nuovo parere delle medesime Commissioni, da esprimere entro i successivi quindici giorni. Decorso il termine di cui al precedente periodo, il decreto può essere comunque adottato.

⁵³ I comuni interessati dal finanziamento sono stati 96 ed hanno ricevuto 10.000 ciascuno.

⁵⁴ Tamponi M. (1999), voce *Territori montani*, in *Digesto discipline privatistiche*, sez. civ., vol. XIX, p. 331; cfr. anche, Merlini S. (1974), cit., p. 633.

⁵⁵ L'istituzione delle Comunità montane poteva, inoltre, permettere la riorganizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici su base territoriale allargata, consentendone una gestione più efficiente, nonché lo svolgimento di tutte quelle funzioni eventualmente delegate sia dall'alto, da parte della Regione, sia dal basso, da parte dei Comuni. Cfr. Germanò (1988), voce *Comunità montane*, in *Digesto discipline privatistiche*, sez. civ., vol. III, p. 200.

⁵⁶ Sulle cause dell'insuccesso delle Comunità montane e della l. n. 1102/71, cfr. Abrami A. (1994), *Una nuova legge sulla montagna*, in *Diritto giurisprudenza agraria e ambiente*, I, p. 471.

sull'ordinamento delle autonomie locali, la n. 142/1990. In particolare, la legge del '90 ha ricompreso ufficialmente le Comunità montane tra gli *enti locali*⁵⁷, definendole, appunto, come «*enti locali* costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle *funzioni comunali*, nonché la fusione di tutti o parte dei comuni associati» (art. 28); inoltre, la stessa legge ha attribuito alle Comunità montane diverse funzioni, tra cui la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità europea e dalle leggi statali e regionali, l'adozione di piani pluriennali di opere ed interventi, l'individuazione degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico (art. 29).

Il ruolo delle Comunità montane è stato, poi, arricchito dalla terza legge per la montagna, la n. 97/1994, che ha assegnato alle stesse la promozione dell'esercizio associato non solo di funzioni comunali, ma anche di *servizi*⁵⁸, con particolare riguardo alle strutture tecnico-amministrative di supporto alle attività istituzionali dei Comuni, alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, all'organizzazione dei servizi di trasporto, di polizia municipale, di realizzazione di opere pubbliche, ecc.⁵⁹

Ancora, nel 1999, la legge n. 265 (*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*) – intervenuta a modificare la n. 142/1990, e poi incorporata nel TUEL (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), il d.lgs. n. 267/2000 che ha riordinato e sistematizzato le precedenti norme di settore – ha definito le Comunità montane come «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali» (art. 27, comma 1), confermandone le funzioni già attribuite dalle leggi precedenti (art. 28).

Se, per un verso, dunque, gli interventi legislativi appena descritti sembrerebbero dimostrare una crescita di importanza del ruolo delle Comunità montane come enti di governo del territorio, per l'altro, però, la dottrina non ha mancato di notare la perdita di gran parte della loro

⁵⁷ Le Comunità montane vengono, cioè, ricomprese tra gli «altri enti locali» di cui agli artt. 118, primo e terzo co., e 130, primo co., della Costituzione (nel testo ormai non più vigente a seguito della riforma del Titolo V del 2001, su cui si veda *infra* nel testo); cfr. sul punto sentenza della Corte Cost. 229/2001.

⁵⁸ Ricordiamo che la l. n. 97/94, all'art. 12, aveva esteso l'applicazione alle Comunità montane degli artt. 22-26 della l. n. 142/1990 relativi alle modalità di gestione dei servizi pubblici; v. Borghi P. (1995), *Servizi. Usi civici*, commento all'art. 12, in Costato (a cura di), *La nuova legge per le zone montane*, cit., pp. 89-92.

⁵⁹ Tamponi M., *op.cit.*, p. 331. Cfr., anche Ferrari (1995), *Esercizio associato di funzioni e gestione associata di servizi*, commento all'art. 11, in Costato (a cura di), *op.ult.cit.*, pp. 81 e ss.

originaria specialità⁶⁰. La l. n. 265/99, infatti, nel tentativo di potenziare soprattutto l'autonomia degli enti locali comunali, ha rilanciato come strumento per l'esercizio associato delle funzioni l'"Unione di comuni", forma già prevista dalla l. n. 142/1990 e che tendeva inevitabilmente a confondersi con la Comunità montana, data la definizione della stessa quale "Unioni di comuni" di cui all'art. 27 del TUEL. Sempre nel Testo Unico, poi, era stata prevista la possibilità che un Comune, ove si costituisse entro l'ambito territoriale di una Comunità montana, sostituisse quest'ultima e che lo stesso avvenisse nel caso in cui una Unione di Comuni si costituisse entro lo stesso ambito.

Insomma, le vicende legislative che avevano interessato le Comunità montane avevano spinto parte della dottrina⁶¹ a concludere per un cambiamento di rotta nelle intenzioni del legislatore, quasi che, venute meno le ragioni che lo avevano spinto alla creazione del nuovo livello di governo del territorio, propendesse, poi, per la gestione dei territori montani ad opera delle istituzioni ordinarie⁶².

D'altronde, anche la Corte Costituzionale, in occasione della sentenza n. 229/2001, relativa al giudizio di costituzionalità su una legge del Friuli-Venezia Giulia, riguardante, tra le altre cose, la soppressione delle Comunità montane, aveva sostenuto che «l'introduzione delle Comunità montane nell'ordinamento (...) [costituisse] una misura di razionalizzazione della rete delle autonomie comunali, per l'esercizio in comune di funzioni che malamente sarebbero gestite da enti troppo frammentati sul territorio montano (esercizio in comune che nella stessa legislazione dello Stato trova anche altre forme di possibile realizzazione): una misura organizzativa idonea a essere sostituita da altra, una volta ritenuta insussistente la ragione della sua previsione». A convalida del suo ragionamento, la Corte aveva ricordato che «il comma 6 dell'art. 27 del d.lgs. n. 267/2000 – a riprova del carattere strumentale e non essenziale della comunità montana nell'ordinamento delle autonomie locali in generale – prevede lo scioglimento della comunità stessa da parte della legge regionale, una volta operata la "fusione" dei comuni che ne facevano parte – fusione alla quale si potrebbe in ipotesi addivenire anche senza il tramite della previa costituzione della comunità montana»⁶³.

⁶⁰ Cfr. Tomasella E. (2007), in Ciaschi A. e Tomasella E. (a cura di), cit., p. 185.

⁶¹ Cfr. Tomasella E. (2007), cit., p. 185.

⁶² Losavio C. (2007), *La governance dei territori montani, un problema ancora aperto*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32, p. 14

⁶³ Punto 4, *Considerato in diritto*, sentenza 229/2001.

2.3.1 Le Comunità montane dalla riforma costituzionale del Titolo V ad oggi

L'assetto rispetto al quale inquadrare la disciplina delle Comunità montane cambia (almeno, in parte) con le novelle apportate dalla riforma costituzionale del 2001, e in particolare come conseguenza delle modifiche degli articoli 118 e 130 della Costituzione, nonché con la riscrittura dell'articolo 114. Modifiche, queste appena richiamate, che hanno aperto un ampio dibattito (anzitutto tra gli studiosi) circa la possibilità di continuare ad ammettere all'interno dell'ordinamento tipologie di "enti locali" ulteriori rispetto a quelle espressamente richiamate dalla Carta costituzionale⁶⁴. Se, da un lato, la lettura testuale della Costituzione vigente porterebbe a dare una risposta negativa, dall'altro, la giurisprudenza costituzionale, all'indomani della modifica del Titolo V, ha continuato a valorizzare le forme associative – e, anzitutto, le Comunità montane – definendole come un "caso speciale di unione di comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane" (Corte cost. sentt. nn. 244 e 456 del 2005).

La giurisprudenza costituzionale appena citata, peraltro, confermava un precedente orientamento, espresso dal giudice amministrativo, che aveva già evidenziato come la comunità montana avesse il carattere di ente autonomo locale, con una specifica ragion d'essere nel contesto dei poteri locali, e titolare di funzioni proprie, come la gestione degli interventi speciali per la montagna e la programmazione socio-economica (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 11 febbraio 2003, n. 707).

Allo stesso tempo, la Corte costituzionale, però, non ha negato che le Comunità montane – in quanto non elencate tra gli enti "costituzionalmente necessari" di cui all'articolo 114 della Costituzione – siano sfornite di "autonomia costituzionale", e che dunque la loro disciplina non può farsi rientrare in quella ex articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost. (Corte cost. n. 397 del 2006), essendo piuttosto rimessa alla competenza legislativa regionale (Corte cost. n. 27 e 326 del 2010).

In particolare, con due sentenze del 2005 (la n. 244⁶⁵ e la n. 456⁶⁶) la Corte Costituzionale ha avuto modo di ricostruire la posizione giuridica delle

⁶⁴ «La revisione costituzionale del 2001, con cui è venuta meno nel testo costituzionale la dizione di "altri enti locali", com'è facile immaginare, ha posto all'attenzione degli interpreti il problema della legittimità delle Comunità montane nel nuovo regime e del conseguente riparto di competenze normative sulle stesse», così Viceconte N. (2010), *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista dell'AIC* del 2.07.2010.

⁶⁵ La sentenza ha ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della LR n. 12/2002 della Regione Molise ("Riordino e ridefinizione delle Comunità montane") e, in particolare, la parte della norma nella quale si affida «ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del Consiglio della Comunità montana». Cfr. Mainardis (2006), *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, n. 1, pp. 122-133.

Comunità montane alla luce della riforma costituzionale del titolo V o – per usare le parole del giudice – la loro «collocazione nell’ambito dell’attuale sistema delle autonomie». L’evoluzione della legislazione in materia – ricorda il giudice delle leggi – si caratterizza per il riconoscimento della natura di *ente locale autonomo*, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4, legge n. 1102/1971 e, soprattutto, art. 28 legge n. 142/1990) e la più recente normativa ha specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti qualificandoli dapprima come “unioni montani” – così l’art. 28 della legge n. 142/1990, come modificato dall’art. 7 della l. n. 265/1999 – e successivamente quali “unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani” dall’art. 27, comma 1, del d.lgs. 267/2000. Quest’ultimo articolo, al comma 4, ha poi demandato alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento a) alle modalità di approvazione dello statuto; b) alle procedure di concertazione; c) alla disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali; d) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell’Unione europea; e) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Si tratta, dunque, ad avviso della Corte, di un “caso speciale di unioni 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”» (sentenza 229/2001 Corte cost.).

La predetta qualificazione pone in evidenza l’autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l’altro, l’espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della l. 131/2003).

Ora – continua la Corte – pur in presenza della loro qualificazione come *enti locali* contenuta nel d.lgs. n. 267/2000, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina delle Comunità montane viene a rientrare nella *competenza legislativa residuale* delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4 della Costituzione. Ciò comporta, tra l’altro, «che, ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle norme regionali in materia, non può farsi utile riferimento ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal citato decreto legislativo del 2000, e ciò perché vertendosi in materia rientrante nella competenza esclusiva regionale, non può trovare applicazione la disposizione di cui all’art. 117, terzo comma,

⁶⁶ La sentenza ha ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 16 della LR n. 20/2004 della Regione Puglia (“Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane”) – nella parte in cui prevede l’incompatibilità della carica di presidente dell’organo esecutivo con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco - e gli artt. 1 e 4 della l. della Regione Toscana n. 68/2004 (recante “modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 – norme in materia di Comunità montane), relativi, rispettivamente, alle modalità di rinnovo dell’organo rappresentativo della Comunità montana e al potere regionale di decidere in merito alla costituzione dell’ente e alla individuazione dei suoi ambiti territoriali.

ultima parte, la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente»⁶⁷.

Come già accennato, la non equiparabilità delle Comunità montane agli altri enti locali espressamente contemplati dalla Costituzione è stata ulteriormente ribadita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 397/2006⁶⁸, in occasione della quale la Corte ha precisato che le Comunità montane, dopo la riforma del Titolo V, non possono considerarsi “enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita”, come sono, invece, gli enti menzionati dagli artt. 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane. Di conseguenza, così come non trovano applicazione nei confronti di dette Comunità gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), allo stesso modo non si estende ad esse il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

La posizione costituzionale delle Comunità montane esce, dunque, ridefinita dalla modifica del Titolo V della Costituzione e dalle citate sentenze della Corte: le Comunità montane sono enti locali “sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale” e la loro disciplina sembrerebbe rientrare nella competenza esclusiva delle Regioni.

Ora, di per sé, la mancanza di garanzia da parte della Costituzione non avrebbe dovuto significare automaticamente una minaccia alla stabilità e all'autonomia di tali enti, potendo, le Comunità montane, rimanere (perlomeno laddove già lo fossero) un utile strumento per superare la frammentarietà dei comuni e per svolgere in maniera più adeguata determinate funzioni, perfettamente in linea con i principi di sussidiarietà e adeguatezza promossi dalla riforma costituzionale del 2001⁶⁹. È la stessa

⁶⁷ Con specifico riferimento ai casi sottoposti al giudizio di costituzionalità, la Corte conclude che l'art. 117, comma 2, lettera p), che prevede che rientri nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla “legislazione elettorale” e agli “organi di governo”, non si applica alle Comunità montane, dal momento che la norma fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e che tale indicazione deve ritenersi tassativa. Lo stesso deve dirsi per l'art. 114 Cost., il quale nel riconoscere la “parità di rango costituzionale tra Regione e Comuni” non contempla le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.

⁶⁸ Si tratta del giudizio di costituzionalità relativo all'art. 11, co. 3 della LR n. 12/2005 della Regione Sardegna (“Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni”), nella parte in cui prevede che il Presidente della Regione nomini un commissario *ad acta* qualora i presidenti delle Comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati.

⁶⁹ Secondo Cerulli Irelli V. (2005) – *Comunità montane*, intervento al seminario UNCEM tenutosi a Roma il 29 settembre 2005, in *UNCEM Notizie*, n. 23, p. 4 – il principio dell'associazionismo diviene applicazione necessaria dei principi di differenziazione ed adeguatezza e dello stesso principio di sussidiarietà; esso consente da un parte la piena valorizzazione e il rafforzamento del governo locale, in attuazione dei principi di decentramento e sussidiarietà, dall'altra parte il rispetto delle esigenze proprie

Costituzione, infatti, a riconoscere il “principio della dimensione territoriale degli interessi”, ovvero a sancire che l’esercizio delle funzioni amministrative deve essere dislocato al livello più prossimo rispetto agli amministrati⁷⁰.

Ciononostante, a partire dal 2007, il legislatore statale, con una serie di provvedimenti giustificati dalla necessità del contenimento della spesa pubblica e avallati dal giudice costituzionale, ha fortemente inciso sulle scelte regionali in materia di Comunità montane.

Il riferimento va, anzitutto, alle legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007), con la quale veniva affidato alle Regioni il compito di produrre una riduzione della spesa pubblica, entro il giugno 2008, attraverso il riordino delle proprie Comunità montane⁷¹; in secondo luogo, al decreto-legge n. 112 dello stesso anno, convertito in legge n. 113/2008, con cui veniva ridotto in maniera considerevole l’ammontare del Fondo statale con cui le Comunità montane venivano finanziate (art. 34, del d.lgs. n. 504 del 1992⁷²) e, infine, alla finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009) con cui è stata prevista la totale cessazione del finanziamento statale alle stesse.

La Corte, il cui giudizio è stato sollevato dal ricorso regionale nei confronti dei citati provvedimenti⁷³, ha giustificato l’intervento statale perché

dell’adeguatezza organizzativa e funzionale che stanno alla base di un governo locale che presenti condizioni minime di efficienza.

⁷⁰ Cfr. Cerulli Irelli V. (2005), *Comunità montane*, cit., p. 4.

⁷¹ L’art. 2, comma 17, di tale legge, infatti, ai fini della riduzione della spesa pubblica, aveva attribuito alle Regioni – per lo meno in via principale – il compito del riordino della disciplina delle comunità montane presenti sui rispettivi territori entro il 30 giugno 2008, termine poi prorogato, dal decreto-legge n. 97/2008, al 30 settembre 2008, allo scopo di ridurre di un terzo la quota del fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità Montane. Nel comma successivo, il 18, 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 fisico-geografici, 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 comma 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.

⁷² L’art. 76, comma 6-bis del citato decreto-legge 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.

⁷³ La Corte era stata investita, nel febbraio del 2008, della questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni della finanziaria per il 2008 relative al riordino delle comunità montane da parte delle Regioni Toscana e Veneto (sentenza n. 237/2009). Con le sentenze n. 27 e n. 326 del 2010 la Corte è tornata sull’argomento del finanziamento delle comunità montane per giudicare la legittimità di alcune norme contenute nel decreto-legge n. 112/2008, oggetto di ricorso da parte della Regione Liguria e nella legge n. 191/2009

ricadente nella competenza dello Stato in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” di cui all’art. 117, terzo comma della Costituzione⁷⁴. Pur constatando l’incidenza delle disposizioni finanziarie su un ambito materiale, quale è quello delle Comunità montane, di competenza regionale, infatti, la Corte ha ricordato che la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione dell’obiettivo di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005) che, in base al nuovo titolo V della Costituzione, risulta di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Come per tutte le materie di competenza concorrente, dunque, spetta allo Stato dettare le norme di principio e alle Regioni quelle di dettaglio⁷⁵.

Da ciò ne consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull’autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari⁷⁶.

(legge finanziaria per il 2010) impugnata dalle Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania.

⁷⁴ Sentenze della Corte costituzionale nn. 237/2009; 27/2010; 326/2010.

⁷⁵ «L’ordinamento delle comunità montane non costituisce l’oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente», sentenza n. 237 del 2009, punto 23.8 La Corte specifica, inoltre, che per inquadrare correttamente la questione, occorre tener conto anche del comma 16 dell’art. 2 della stessa legge finanziaria, pur non costituendo tale comma oggetto di impugnazione. Esso può ritenersi, infatti, la premessa logico-giuridica necessaria del successivo comma 17 che è specificamente oggetto delle censure proposte dalle ricorrenti. Il comma 16, infatti, prevede la riduzione del fondo ordinario di cui all’articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per l’ammontare di 33,4 milioni di euro per l’anno 2008 e di 66,8 milioni di euro a decorrere dall’anno 2009. Con il suddetto fondo “lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni” (citato art. 34).

⁷⁶ Infatti, per un verso, non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, deve essere ricordato che tra i vincoli derivanti all’Italia dall’appartenenza all’Unione europea vi è l’obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa “al patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006). Le disposizioni di principio relative al contenimento della spesa pubblica e al rispetto del patto di stabilità interno, legittimamente adottate, sono idonee, altresì, a realizzare l’ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 417 e n. 64 del 2005). Su un piano d’ordine generale, si è così ritenuto che il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all’adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli

Discorso differente vale, invece, per le norme nazionali che contengono «una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle regioni alcuno spazio di autonoma scelta», come quelle che dispongono «direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità» che si trovino nelle condizioni previste dalle norme stesse⁷⁷. Tali disposizioni, determinando un *vulnus* alle prerogative di autonomia costituzionale delle Regioni, sono state dichiarate, infatti, incostituzionali⁷⁸.

Ora, non essendo questa la sede per entrare nel merito della “lettura” fatta dalla Corte sulle Comunità montane⁷⁹, quel che rileva, in conclusione, è che, a livello nazionale, si è assistito, prima, con la riduzione dei trasferimenti erariali in favore delle Comunità montane, e poi, con la completa soppressione degli stessi, ad una sorta di “devitalizzazione” degli enti montani. E come era prevedibile, il riflesso pratico dell'attribuzione alle Regioni della loro responsabilità finanziaria è stata la sopravvivenza delle Comunità montane solo laddove i finanziamenti regionali sono risultati sufficienti a garantirne l'esistenza.

Il risultato, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo del presente Rapporto, è che le Comunità montane, così come inizialmente configurate, continuano ad esistere solo in tre Regioni italiane, mentre nella maggior

principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008). E va anche ricordato che all'ambito di tali principi di coordinamento della finanza pubblica la Corte ha, altresì, ricondotto (ritenendo la legittimità di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (citata sentenza n. 417 del 2005). Da ultimo (sentenza n. 371 del 2008), la Corte ha ritenuto, in materia di sanità, che in presenza di una disposizione espressione di un principio fondamentale, diretto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi delle Regioni e delle Province autonome, è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti privo di conseguenze il principio fondamentale legittimamente fissato.

⁷⁷ Cfr. punto 23.6 della sentenza n. 237/2009.

⁷⁸ Così, ad esempio, con la sentenza n. 27/2010 la Corte dichiara illegittima la previsione del “rigido criterio altimetrico” da parte del dl. n. 112/2008 come strumento per attuare la riduzione dei trasferimenti erariali in quanto esorbitante dai limiti della competenza statale e in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

⁷⁹ Si rimanda, in merito alle riflessioni proposte da Mangiameli S. (2005), *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giur. cost.*, p. 2122; Rescigno G.U. (2005), *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giur. cost.*; De Martin G. C., Di Folco R. (2009), *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. Cost.*, pp. 2079-2980; Giupponi T.F. (2006), *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2-3, p. 544 e ss.

parte delle stesse, tali enti sono stati soppressi e spesso trasformati in Unioni di Comuni.

2.4 L'esercizio associato di funzioni a livello sovracomunale

In aggiunta al quadro già tracciato, occorre, tra l'altro, ricordare che il tema della soppressione delle Comunità montane e del trasferimento delle funzioni da esse già svolte, è venuto ad intrecciarsi e a sovrapporsi con quello dell'esercizio associato di funzioni a livello sovracomunale, posto con particolare forza all'attenzione del dibattito politico e giuspubblicistico all'indomani dell'adozione del decreto legge n. 78 del 2010. Tale decreto, infatti, introduceva – per la prima volta nell'ordinamento italiano – l'obbligo per i comuni con popolazione residente inferiore ai cinquemila abitanti – o ai tremila, «se appartenenti o appartenuti a una comunità montana» – di esercitare in forma associata, mediante “unione” o “convenzione”, le funzioni fondamentali, allora individuate in via transitoria da parte della legge n. 42 del 2009.

Il successivo decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 e noto come decreto sulle *spending review*, ha confermato l'impostazione del decreto legge del 2010 e ha introdotto un'elencazione puntuale e dettagliata delle funzioni fondamentali dei comuni che supera, dunque, l'elencazione provvisoria del 2009. Ai sensi della norma del 2012, dunque, i piccoli Comuni esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali elencate, ad eccezione della lettera l)⁸⁰.

⁸⁰ Art. 19 Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali (in vigore dall'8 aprile 2014). 1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 27 è sostituito dal seguente: «27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

Quanto alla forma da dare alla gestione associata, pur prevedendo la norma anche la convenzione come modello organizzativo possibile alternativo all'Unione⁸¹, è evidente il favor del legislatore statale per l'Unione di comuni⁸², la cui disciplina è contenuta nel nuovo art. 32 del decreto legislativo 267/2000.

D.Lgs. n. 267/2000 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Articolo 32 Unione di comuni (1) (2)

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti.

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica».

⁸¹ Art. 19, comma 1, lett. b): il comma 28 è sostituito dal seguente: «28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.»

⁸² Gentilini A. (2014), *Le Regioni e gli Enti locali*, in Mangiameli S. (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Gruppo24Ore, Milano, p. 265.

In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione. (3) (4)

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127. (2)

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni. (5)

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

(...)

(1) Articolo così sostituito dall'art. 19, comma 3, DL n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

(2) Comma inserito dall'art. 2, comma 6, DL n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221/2012.

(3) Comma così modificato dall' art. 1, comma 105, lett. a), legge n. 56/2014.

(4) Comma così sostituito dall' art. 1, comma 105, lett. b), legge n. 56/2014.

(5) Comma inserito dall' art. 1, comma 105, lett. c), legge n. 56/2014.

Come si legge al comma 1 dell'articolo, quando l'Unione è costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di *unione di comuni montani* e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani⁸³.

⁸³ Sopraggiunta la scadenza prefissata, il Ministero dell'Interno ha adottato due circolari: nella prima, del 12 gennaio 2015, ha invitato i Prefetti ad effettuare una opportuna ricognizione circa il rispetto della scadenza, procedendo eventualmente ad assegnare ai comuni inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere, decorso il quale il Governo potrà attivare i poteri sostitutivi, secondo le procedure previste all'art. 8 della legge n. 131/2003. Nella seconda, del 23 gennaio 2015, il Ministero ha rilevato l'esigenza di procedere, soprattutto in sede di Conferenza provinciale permanente, ad una valutazione delle eventuali criticità emerse a livello locale che hanno impedito il rispetto della scadenza

In sostanza, la nuova disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni – si ricorda che i comuni fino a 5000 abitanti coincidono con il 70,41% dei Comuni italiani – contribuisce a far perdere di specificità al territorio montano. La differenza, dunque, tra Unioni di Comuni montani e “normali” Unioni di Comuni verrebbe a concretizzarsi nella possibilità, per le prime, di svolgere oltre alle funzioni individuate dalla legge anche quei compiti di promozione e tutela del territorio montano, in passato attribuite alle Comunità montane.

La disciplina delle Comunità montane, peraltro, rimane in vigore, seppur potremmo dire solo formalmente, visto che la loro disciplina sembrerebbe rimessa interamente alla volontà del legislatore regionale.

2.5 La montagna nella legge n. 56 del 2014 (c.d. Delrio)

La legge n. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nota come legge Delrio, ha previsto che alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri (art. 1, comma 3) vengano riconosciute alcune “specificità” rispetto alle altre Province. Tale specificità si estrinseca:

- nella possibilità per le Regioni di riconoscere ad esse “forme particolari di autonomia” sia nelle materie di competenza concorrente, sia in quelle di competenza residuale (comma 52);

- nella possibilità per le Province stesse di prevedere, d’intesa con la Regione d’appartenenza, negli statuti provinciali 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 (comma 57);

- nell’attribuzione ad esse di ulteriori funzioni fondamentali, oltre a quelle attribuite a tutte le Province⁸⁴ (comma 85), nello specifico, la «cura

prefissata, al fine di poter compiere una loro valutazione complessiva in sede di Conferenza Stato-città, anche al fine di un’eventuale proroga di tali termini.

Sul tema dell’esercizio associato di funzioni comunali ha, poi, naturalmente impattato la legge n. 56/2014 (la c.d. legge Delrio), sia sotto un profilo diretto, sia sotto uno indiretto. Sul primo fronte, nell’ottica di una generale incentivazione dei processi di fusione e incorporazione dei comuni di minori dimensioni, la legge, al comma 121, prevede che le leggi regionali possano differire il termine entro cui i comuni al di sotto dei 5 mila abitanti nati da tali processi debbano procedere ad esercitare obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali, ferma restando l’esenzione da tale obbligo per un intero mandato elettorale in favore degli enti con popolazione pari o superiore a 3 mila abitanti (o 2 mila per gli enti montani) in caso di assenza di una previsione regionale in proposito.

Sotto un profilo indiretto, invece, il comma 89 della legge n. 56/2014 fa riferimento alla massima valorizzazione delle forme associative sovracomunali nell’ambito dei procedimenti di riallocazione delle funzioni provinciali differenti da quelle fondamentali.

⁸⁴ Per comodità del lettore, si riporta integralmente il comma 85, dell’art. 1, della legge n. 56 del 2014: «85. Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza;

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» (comma 86).

La legge Delrio introduce, dunque, una differenziazione funzionale e ordinamentale tra Provincia e *Provincia montana di confine*, giustificata dalle diverse caratteristiche del territorio e dalle diverse esigenze cui tali enti territoriali devono rispondere⁸⁵. Si tratta, infatti, di disposizioni applicabili solo a quelle Province che soddisfino contemporaneamente la duplice condizione di essere aree montane e di situarsi al confine con Stati esteri e, dunque, in concreto, alle tre Province di Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola⁸⁶.

Tale “specificità” rimane distinta dalla “specialità” che contraddistingue il regime giuridico delle Province di Trento e Bolzano e della Regione Valle d’Aosta, che vengono, infatti, esplicitamente escluse dall’applicazione delle norme dedicate alle Province montane di confine (art. 1, comma 53⁸⁷). In questo senso, si può affermare che la legge Delrio introduce un “terzo genere” di Provincia, quella che gode di specificità, appunto, e che si aggiunge a quello delle Province ordinarie e di quelle speciali.

Come si è anticipato, le forme particolari d’autonomia, che le Regioni stabiliranno per le materie di particolare rilevanza per il territorio montano (comma 52), si aggiungono a quelle direttamente previste dalla legge, vale a dire la facoltà di stabilire, d’intesa con le Regioni, zone omogenee per specifiche funzioni (comma 57)⁸⁸ e il riconoscimento di ulteriori specifiche funzioni fondamentali (comma 85).

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell’edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale».

⁸⁵ Cfr. Di Giacomo Russo B. (2015), *L’organizzazione e il funzionamento della specificità montana*, in Di Giacomo Russo B., Peretti C., Tarzia A. (a cura di), *La riforma “Delrio”: analisi e prospettive*, Lecce, pp. 167 e ss.

⁸⁶ Cfr. Mauri F. (2016), *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.

⁸⁷ «53. Le norme di cui ai commi da 51 a 100 non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d’Aosta».

⁸⁸ 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», così Vandelli L., *Il riconoscimento da parte delle*

Questa differenziazione, che conferisce maggiore peso funzionale alle Province montane rispetto a quelle tradizionali, in linea con «il principio di sussidiarietà che valorizza le differenze e le capacità di autogoverno degli enti territoriali senza disunire lo Stato»⁸⁹, dovrebbe permettere, dunque, alle stesse, da un lato, attraverso il compito della cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione dei servizi in forma associata, di avere un ruolo più forte nella gestione delle dinamiche di sviluppo del territorio montano, dall'altro, di rispondere alle varie esigenze legate ad un «confine alquanto complesso quale è quello di alta montagna», in relazione al quale già da tempo si sono sviluppate forme di raccordo con gli Stati limitrofi, per lo più al momento d'iniziativa regionale⁹⁰. Tra l'altro, il tema riguarda anche i rapporti con le Province autonome e le Regioni a statuto speciale italiane, nei confronti delle quali «i territori di queste province confinanti registrano tradizionalmente un notevole divario in termini di funzioni, servizi e, soprattutto, risorse»⁹¹.

Certo, in concreto, l'ampiezza dell'autonomia di tali Province viene a dipendere dalla volontà della Regione di valorizzare quelle specifiche situazioni e occorre, pertanto, osservare da vicino le leggi regionali che hanno dato attuazione alle norme nazionali.

Per la Provincia di Belluno è bene ricordare⁹² che la “specificità” era stata già riconosciuta nello Statuto regionale del 2012 – a cui, infatti, interamente rimanda la legge regionale n. 19/2015, di attuazione della legge Delrio – il cui art. 15, comma 5, dopo aver previsto la possibilità di conferire, previe apposite intese, particolari competenze amministrative a Province o ad enti locali associati⁹³, dispone che la Regione, ferma la salvaguardia delle

Regioni delle peculiarità delle province montane e di confine, in Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli editore, 2014, p. 142

⁸⁹ Di Giacomo Russo B. (2015), *L'organizzazione e il funzionamento della specificità montana*, cit., p. 181.

⁹⁰ Mauri F. (2016), *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana*, cit., p. 3.

⁹¹ Vandelli L. (2014), *Le funzioni fondamentali delle province montane e di confine*, in Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli editore, p. 155

⁹² Vandelli L. (2014), *Il riconoscimento da parte delle Regioni delle peculiarità delle province montane e di confine*, in Vandelli L. (a cura di), op. cit. p. 139.

⁹³ «Ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione, la legge regionale può conferire, previe apposite intese, particolari competenze amministrative a province o ad enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni. 3. La Regione, per incentivare uno sviluppo armonioso, impronta la propria azione a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, rivolgendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree deltizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. 4. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni particolari

esigenze di carattere unitario, conferisca con legge alla Provincia di Belluno, «in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo»⁹⁴.

Alla norma statutaria ha dato attuazione la legge regionale n. 25/2014 («Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto»), il cui titolo III è dedicato all'*Autogoverno della Provincia di Belluno e degli enti locali bellunesi*⁹⁵. In particolare, l'art. 13 prevede il conferimento alla Provincia delle funzioni amministrative in materia di: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio e tutela del paesaggio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, foreste, caccia e pesca, sostegno e promozione delle attività economiche, dell'agricoltura e del turismo, nonché in altri settori che potranno essere previsti dalla legislazione regionale⁹⁶; mentre l'art. 15 disciplina gli strumenti di esercizio dell'autogoverno: gli accordi di programma finalizzati a decentrare in Provincia «attività e servizi d'interesse regionale ovvero a realizzare interventi e opere di interesse pubblico», anche con l'eventuale partecipazione delle altre Regioni, italiane ed europee, confinanti e le intese interistituzionali di settore che individuano e coordinano, anche attraverso il confronto con le parti sociali, le azioni di supporto allo sviluppo socio-economico della Provincia di Belluno.

di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano».

⁹⁴ La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale.

⁹⁵ Al riguardo Mauri ricorda che parte della dottrina italiana ha letto nell'attribuzione di tale specificità la configurazione di un vero e proprio status giuridico speciale che differenzia totalmente la Provincia di Belluno dalle altre Province venete, con seri dubbi circa la compatibilità della norma con l'art. 114, comma 2, della Costituzione. Altra parte della dottrina, invece, ritiene che l'art. 15 non attribuisca alcuno status giuridico particolare e che dunque non sia ravvisabile nessuna problematica di elusione del dettato costituzionale. Cfr. Mauri, op. cit., pp. 5-6.

⁹⁶ Il comma 2 prevede che «2. L'autogoverno della comunità provinciale bellunese si attua distinguendo fra le funzioni di area vasta e le funzioni di prossimità e valorizzando, in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia, oltre all'autonomia dei comuni e delle loro forme associative, il ruolo della Magnifica Comunità di Cadore e delle Regole di cui alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 recante disciplina delle Regole.»

Con la stessa legge regionale appena citata, viene, infine, creata la Conferenza degli enti locali bellunesi, tavolo di rappresentanza degli enti locali bellunesi per partecipare alla formazione degli atti normativi e programmatori regionali afferenti le materie di cui all'articolo 13.

Per quanto riguarda le altre due Regioni interessate dalla disciplina della specificità montana, la Lombardia, con legge regionale n. 19/2015, ha introdotto per la Provincia di Sondrio un dettagliato elenco di attribuzioni fondamentali, ulteriori rispetto a quelle già previste per le Province ordinarie. Alla Provincia di Sondrio sono sia conferite direttamente funzioni specifiche in materia di approvazione del piano provinciale delle cave, concessione o autorizzazione con riferimento alle grandi derivazioni d'acqua pubblica, di partecipazione nella definizione e programmazione di servizi educativi di istruzione e formazione, sia attribuendo alle leggi regionali la possibilità di prevedere disposizioni particolari in materia di governo del territorio, risorse energetiche, miniere, acque minerali e termali, torbiere, viabilità e trasporti, foreste, caccia e pesca, agricoltura e apicoltura, sostegno e promozione delle attività economiche, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, istruzione e formazione professionale, usi civici, turismo e industria alberghiera, aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna⁹⁷.

La legge regionale ha poi previsto la partecipazione della Provincia di Sondrio a tutta una serie di organismi e programmi di coordinamento per la gestione delle relazioni transfrontaliere promossi dalla Commissione europea e la creazione di un Comitato paritetico per la specificità della Provincia di Sondrio, composto al suo interno da tre rappresentanti della Regione e da tre della Provincia stessa, al quale affidare funzioni consultive, di raccordo e di concentrazione per il conseguimento delle forme particolari di autonomia previste dall'articolo 1, comma 3, della legge "Delrio".

Anche la Regione Piemonte, con la legge regionale n. 23/2015, ha previsto, in deroga alla "legge sulla montagna" già esistente (l.r. n. 3/2014), una legislazione specifica per la Provincia di Verbano Cusio Ossola che attribuisce alla Provincia montana specifiche funzioni amministrative in materia di foreste, usi civici, formazione professionale, energia (occupandosi nello specifico degli impianti di biomassa) e attività estrattive (in particolare cave e torbiere). In materia di rapporti transfrontalieri è attribuita alla Provincia la possibilità di partecipare agli organismi di indirizzo e coordinamento promosse dalla Commissione europea. Manca, però, una previsione attuativa del comma 57, volta alla creazione di organismi di coordinamento fra Provincia e Regione⁹⁸.

⁹⁷ Cfr. Mauri, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁸ Cfr. Mauri, *op. cit.*, p. 5.

2.6 La montagna nel disegno di legge di riforma costituzionale del 2016

Un rapidissimo cenno vale la pena dedicarlo, nell'ambito di questo quadro di contesto, alla proposta di revisione costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione" (A.C. 2613-D), approvata dalle Camere il 12 aprile 2016, ma respinta dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016.

Il disegno di legge conteneva, infatti, tra le disposizioni finali, un riferimento esplicito alla montagna. Nello specifico, il quarto comma dell'art. 40 del citato disegno di legge prevedeva che «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle *aree montane*, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione»⁹⁹.

In linea, dunque, con la legge n. 56 del 2014 – che, come detto, nella redistribuzione delle funzioni provinciali opera, anch'essa, un riconoscimento delle particolarità dei territori interamente montani, rinviando poi al legislatore regionale l'attuazione – anche la riforma costituzionale avrebbe impegnato il legislatore (o, meglio, i legislatori, sia statale sia regionale) a tenere conto della peculiare situazione che caratterizza le zone montane: quello statale, per la parte che riguarda i profili ordinamentali generali, quello regionale, per tutto il resto della disciplina relativa agli enti di area vasta¹⁰⁰.

2.7 La montagna nella Strategia Nazionale per le Aree Interne

Il documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale europea "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"¹⁰¹, del dicembre 2012 (a firma del ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca), aveva sottolineato come lo sviluppo dell'intero Paese dipendesse anche dallo sviluppo delle sue "aree interne". Per questo, nel

⁹⁹ Sulle problematicità e le incertezze che derivano dalle "Disposizioni finali" e, in particolare, dal comma 4 dell'articolo 40, che attiene alla disciplina degli enti di area vasta, si veda Ferrara A. (2016), *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 5. In parte di diverso avviso, Di Folco M. (2016), *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, l.cost.)*, in Marini F.S e Scaccia G. (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 315 e ss.

¹⁰⁰ Sulle difficoltà interpretative relative al concetto di "area vasta" cfr. Fabrizzi F. (2016), *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 e Di Folco M. (2016), *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, l.cost.)*, cit.

¹⁰¹ <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13413>

settembre 2012, Il Ministro per la Coesione ha avviato la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle “Aree interne”, con il supporto di un Comitato Tecnico. Le modalità e le tipologie di intervento discusse confluirono nell’Accordo di Partenariato (versione del dicembre 2013) e, in maniera più esaustiva, nel testo della Strategia Nazionale¹⁰².

La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è stata, dunque, costruita utilizzando come occasione l’avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari per il settennio 2014-2020 e si basa sulla constatazione che una parte rilevante dell’Italia, le aree interne, dal secondo dopoguerra, ha subito, gradualmente, un processo di marginalizzazione. Si tratta, infatti, di aree in calo demografico, con problemi legati all’occupazione e che rappresentano un costo anche per l’intera nazione. È proprio la presa di coscienza dei costi sociali connessi alla condizione in cui tali zone versano che fa assumere alla questione aree interne un rilievo ed una portata nazionali¹⁰³, assieme alla constatazione del basso grado di accessibilità per la popolazione residente ai servizi considerati essenziali per il diritto di cittadinanza, sanità, istruzione e mobilità, cui si aggiunge la connettività virtuale¹⁰⁴.

Ora, pur essendoci una parziale sovrapposizione tra le aree interne e le aree montane, tuttavia è chiaro che le due tipologie di aree non possono essere confuse: «un approccio più socioeconomico, dove centrale risulta la “lontananza” dai servizi essenziali, caratterizza le aree interne (Lucatelli, 2013), mentre una descrizione di tipo più morfologico e fisico, da cui derivi lo svantaggio, quelle montane»¹⁰⁵. Le aree interne sono infatti definite come

¹⁰² <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

¹⁰³ «In molti casi queste aree sono caratterizzate da processi di produzione e investimento poco efficienti, a causa della loro scala e della loro tipologia. L’instabilità idrogeologica che si associa alle modalità attuali di uso dei paesaggi ne è un altro esempio. Altri tipi di costi altrettanto rilevanti sono legati alla perdita di diversità biologica, alle difficoltà sempre più forti riscontrate dall’agricoltura di montagna e alla dispersione della conoscenza pratica (il saper fare locale)», così Monaco F. e Tortorella W. (a cura di) (2015), *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, volume Fondazione IFEL, p. 12.

¹⁰⁴ «La ridotta accessibilità ai servizi di base riduce grandemente il benessere della popolazione locale di queste aree, che rappresenta circa il 23% del totale nazionale, e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui, anche dei nuovi potenziali residenti», cfr. Monaco F. e Tortorella W. (a cura di) (2015), *cit.*, p. 12.

¹⁰⁵ Cagliero R., Corsi A. (2013), *La montagna e le aree interne: introduzione al tema*, in *Agriregionieuropa*, n. 34. Negli ultimi quaranta anni, la popolazione nelle aree interne ha segnato un certo incremento, ma accompagnato da un peggioramento del fenomeno dell’invecchiamento, specie nelle zone più periferiche. Queste modifiche nel tessuto demografico hanno spesso comportato un aggravarsi della fragilità dei territori sotto diversi punti di vista. In particolare, si osserva un marcato cambiamento nell’uso del suolo, caratterizzato da una forte contrazione della SAU e da una espansione delle foreste, con la necessità di ripensare il controllo e la tutela del territorio (Lucatelli e Carlucci, in questo numero). Le aree interne sono spesso caratterizzate da sistemi locali non specializzati, ma il settore primario resta in generale la componente economica più rilevante e in molti casi con una importante caratterizzazione. Le aree montane mostrano percorsi simili. L’andamento

quelle «significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione»¹⁰⁶.

Dunque, dal punto di vista socioeconomico risulta evidente come le aree interne possano ricomprendere diverse tipologie di aree montane¹⁰⁷, ma certamente si tratta di due insiemi diversi¹⁰⁸.

Questa Strategia non specifica per le aree montane, ma che comunque le riguarda e le coinvolge, si pone come obiettivo la crescita e l'inclusione sociale, riassunte nell'unico obiettivo dell'inversione e del miglioramento delle tendenze demografiche (riduzione dell'emigrazione da queste aree; attrazione di nuovi residenti; ripresa delle nascite). La ripresa demografica e il conseguente utilizzo del territorio sono anche la condizione, assieme a specifici progetti mirati, per arginare il dissesto idro-geologico e il degrado del capitale culturale e paesaggistico.

L'intervento, che riguarda in una fase iniziale solo un numero limitato di aree ("aree-progetto"), una per Regione, ha carattere nazionale e si compone di due linee di azione convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute istruzione e mobilità).

Per le aree-progetto selezionate, gli interventi di sviluppo locale riguarderanno prioritariamente i seguenti ambiti di intervento: tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e

demografico negli ultimi dieci anni conferma una leggera crescita, ma questa tendenza è differente tra le diverse montagne italiane: la presenza di sistemi locali più forti e specializzati rappresenta un fattore di tenuta importante e a volte anche di attrazione. In montagna il ruolo delle attività rurali, e di quelle agricole, rimane di elevata importanza sia in termini economici che ambientali (Cagliero e Trione, 2008); ma si deve anche evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole, con una contrazione nel numero delle aziende che, negli ultimi 10 anni, sfiora il -40% (contro -33% della collina e -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale attorno al -20%, rendendo evidenti i problemi di gestione del territorio (Arzeni e Pecci, 2012).

¹⁰⁶ Si legge nella SNAI che le «Aree interne italiane possono essere caratterizzate nel seguente modo: a) sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); b) dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); c) sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione».

¹⁰⁷ È montano solo il 65% del territorio classificato come "periferico" e "ultraperiferico", cfr. Dematteis G. (2013), *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, numero 34

¹⁰⁸ Cfr. Mantino F. (2013), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, RRN Magazine, numero 6

filiera locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. Solo se l'intervento dei diversi fondi è assicurato, a questa linea di azione si affiancherà l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità, finanziati da risorse aggiuntive previste dalla Legge di stabilità (art. 1, commi 13-14-15-16-17), e da altre risorse, e realizzati da Ministeri centrali, Regioni e Province, per la rispettiva parte di responsabilità.

2.8 La montagna nella Strategia Nazionale per le “Green Community”

La legge n. 221 del 28 dicembre 2015, collegata alla legge di stabilità 2016, ha introdotto nel nostro ordinamento numerose “disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”. Tra queste, l'art. 72, attribuisce al Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie il compito di predisporre una “Strategia nazionale delle Green communities”.

Art. 72, legge n. 221/2015

Strategia nazionale delle Green community

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, promuove la predisposizione della strategia nazionale delle Green community.
2. La strategia nazionale di cui al comma 1 individua 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 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.
3. Con proprie leggi, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono individuare le modalità, i tempi e le risorse finanziarie sulla base dei quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della strategia nazionale di

cui al presente articolo

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si tratta di una Strategia destinata alle “aree rurali e montane” per la valorizzazione delle risorse principali di cui tali territori dispongono – in primo luogo, acqua, boschi, paesaggio – in una logica di sostenibilità economica e ambientale. Non esiste una definizione ufficiale di “green community”, ma tale espressione viene generalmente utilizzata per indicare la scelta di una comunità (generalmente un network di amministrazioni locali) di indirizzarsi verso soluzioni e iniziative sostenibili, *green* appunto, ma allo stesso tempo innovative perché capaci di valorizzare, anche economicamente, le risorse del territorio su cui la Comunità insiste. Tali soluzioni coinvolgono diversi aspetti, tra cui la gestione sostenibile dei rifiuti, delle risorse idriche, delle risorse energetiche, dei boschi, ecc.

L'articolo 72, dunque, dopo aver individuato i campi d'attuazione della strategia e le principali risorse da coinvolgere (patrimonio agro-forestale; risorse idriche; energia da fonti rinnovabili locali; turismo sostenibile; patrimonio edilizio e infrastrutture; efficienza energetica; *zero waste production*; servizi di mobilità; azienda agricola sostenibile), sembra attribuire 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 sul proprio territorio.

2.9 La montagna nella legge sui piccoli comuni

È di recente approvazione la legge “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”, il cui testo nasce dalla fusione di più disegni di legge sul tema¹⁰⁹. Si è perso, in questa ultima versione del titolo, il riferimento esplicito ai territori montani, presente, invece, in uno dei primi disegni di legge¹¹⁰ – “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” – pur rimanendo importante, nel provvedimento, l'interesse agli stessi, sia in maniera indiretta che diretta.

¹⁰⁹ Il 28 settembre 2017, il Senato ha approvato definitivamente il disegno di legge n. 2541, già approvato dalla Camera, come testo unificato delle proposte di legge AC 65 e AC 2284. Si tratta della legge n. 158 del 6 ottobre 2017, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 novembre 2017, recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”.

¹¹⁰ AC 65 ed abb., *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. Nella seduta della V e della VIII Commissione della Camera, del 4 maggio 2016, è stato proposto dal Relatore un nuovo testo unificato, che è stato adottato come testo base.

Il testo approvato prevede, innanzitutto, che i piccoli comuni¹¹¹ possano beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 3 – istitutivo di un apposito fondo – qualora rientrino in una delle tipologie elencate (tra le quali rileva il disagio insediativo, le unioni di comuni montani, i comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche come individuate nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, ecc.). Le finalità generali delle varie misure attengono al sostegno dello sviluppo sostenibile, economico, sociale, ambientale e culturale, alla promozione dell'equilibrio demografico –allo scopo di favorire la residenza in tali comuni – nonché alla tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, nonché al sistema dei servizi essenziali, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento (art. 1).

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) e, ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, si prevede la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari¹¹².

Oltre alle disposizioni sul recupero e la riqualificazione dei centri storici¹¹³, la legge introduce, poi, una serie di garanzie per le comunità interne e rurali

¹¹¹ Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

¹¹² Ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo, si provvede alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni. Il Piano 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, ai sensi dell'articolo 5, 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, ai sensi dell'articolo 4, 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.

¹¹³ I piccoli comuni possono individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia. Per la realizzazione degli interventi i comuni possono anche avvalersi del Fondo di cui all'art. 3. Per le citate finalità, i comuni possono promuovere nel proprio territorio la realizzazione di alberghi diffusi, come definiti ai sensi delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome.

in merito ai servizi essenziali come uffici postali, trasporti, scuola, banda larga¹¹⁴.

In particolare, con riferimento ai servizi di trasporto e all'istruzione, la legge prevede (art. 15) che il Presidente del Consiglio dei ministri predisponga, in coerenza con la strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, il Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al collegamento dei plessi scolastici ubicati in tali aree, all'informatizzazione e alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative che si svolgono nei medesimi plessi. Viene altresì previsto che, nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dei Documenti Pluriennali di Pianificazione (DPP), siano individuate apposite azioni destinate alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali, nonché al coordinamento tra i servizi, pubblici e privati, finalizzati al collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane, nonché al collegamento degli stessi con i comuni capoluogo di provincia e regione.

Essa introduce, infine, il principio secondo cui i piccoli comuni esercitano in forma associata mediante Unione di comuni le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché di impiego dei fondi strutturali¹¹⁵.

¹¹⁴ 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. 65/2015) per le aree a fallimento di mercato in attuazione della Strategia italiana per la banda ultralarga. Si prevede, inoltre, la precedenza nell'accesso ai finanziamenti pubblici previsti dalla normativa vigente per la realizzazione dei programmi di *e-government* la priorità ai piccoli comuni, anche in forma associata nella individuazione delle iniziative di innovazione tecnologica per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 8).

¹¹⁵ I comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani avranno l'obbligo di svolgere le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. È fatto divieto di ricorrere alla creazione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate per lo svolgimento di tale compito (art. 13).

CAPITOLO 3: LE REGIONI E LA GOVERNANCE DEL TERRITORIO MONTANO

Sommario: 3.1 Lo stato del riordino delle Comunità montane; 3.1.1 Il mantenimento delle Comunità montane; 3.1.2 La trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni; 3.1.3 La soppressione delle Comunità montane senza trasformazione; 3.1.4 Le Regioni speciali;

3.1 Lo stato del riordino delle Comunità montane

Nei paragrafi che seguono si proverà a fare il punto sullo stato di riordino delle Comunità montane. In quest'ottica, è bene, anzitutto, ricordare che, per effetto dell'entrata in vigore della finanziaria 2010, sono cessati i finanziamenti statali in favore delle Comunità montane¹¹⁶. Decisione quest'ultima che ha inevitabilmente prodotto effetti importanti a livello regionale¹¹⁷. Inoltre, bisogna altresì tenere conto del fatto che, poco tempo dopo, si è aggiunto, per le Regioni, l'obbligo di riorganizzare la gestione delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni in forma associata, attraverso la Convenzione o l'Unione di comuni¹¹⁸. In tale quadro, ecco allora che, alcune

¹¹⁶ Sul punto, si rinvia a quanto già ricordato al par. 3.2.

¹¹⁷ Per la verità, è utile ricordare che, appena un anno prima, la maggior parte delle Regioni avevano provveduto al riordino delle proprie Comunità montane, in ottemperanza alle norme della finanziaria per il 2008. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008 ("Riordino della disciplina delle comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244" il Governo aveva, poi, accertato quali Regioni avessero provveduto ad emanare le leggi regionali di riordino delle comunità montane. Tutte le Regioni, ad eccezione di Lazio, Puglia e Veneto, erano risultate adempienti e avevano conseguito l'obiettivo di riduzione di spesa previsto dalla finanziaria. Per le tre inadempienti, invece, si sarebbero dovuti produrre gli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della finanziaria. Così, in applicazione dei criteri statali, in Puglia, il decreto del presidente della giunta regionale 9 marzo 2009, n. 228 e in Veneto, la deliberazione della giunta regionale 25 novembre 2008, n. 3687, sancivano, rispettivamente, la soppressione di 5 e 8 comunità montane. Il legislatore laziale, invece, con legge regionale 2 dicembre 2008, n. 20, aveva nel frattempo provveduto al riordino delle in base a criteri differenti da quelli contenuti nelle suddette disposizioni statali, scelta contrasta dal governo che, con ricorso del 10 febbraio 2009, impugnava la legge regionale di fronte alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale, tuttavia, il 28 aprile 2010, ha dichiarata cessata la materia del contendere in ordine al ricorso, essendo, nel frattempo intervenuta, nelle more del giudizio, la sentenza n. 237 del 2009 (su cui si veda *infra* nel testo), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20, 21, ultimo periodo, e 22 della legge n. 244 del 2007. In seguito a tale sentenza, infatti, il ricorrente ha depositato atto di rinuncia al ricorso, essendo venuto meno il suo interesse a coltivare il ricorso. Cfr. Ordinanza della Corte costituzionale n. 159 del 2010.

¹¹⁸ L'articolo 14 del decreto legge 78/2010, come modificato dal decreto legge 95/2012, prevede l'obbligo per i piccoli Comuni (ossia quelli con meno di 5.000 abitanti) di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali. Esse sono: 1. organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; 2. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; 3. catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; 4. la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; 5. attività, in ambito

Regioni, nel momento in cui sono intervenute con legge in materia di unioni o convenzioni tra Comuni, hanno conto l'occasione per eliminare la previsione delle Comunità montane¹¹⁹.

Pur essendo il quadro a livello regionale abbastanza variegato, è possibile, tuttavia, affermare che nella maggioranza delle Regioni si è optato per la soppressione delle Comunità montane, spesso contestualmente “trasformate” in Unioni di Comuni (un sintetico quadro d'insieme è disponibile nella tabella riportata di seguito).

Regione	Comunità montane (CM) post finanziaria 2010	Disciplina regionale di riferimento
Abruzzo	CM in Unioni montane	LR n. 1/2013 “Modifiche ed integrazioni alla LR 17 dicembre 1997, n. 143, (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni...), disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese”
Basilicata	CM soppresse	LR n. 33/2010 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria”
Calabria	CM soppresse	LR n. 25/2013 “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”
Campania	CM attive	LR n. 12/2008 “Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane” Testo unificato delle proposte di legge reg. gen. nn. 178-280 “Riforma delle Comunità montane in unioni Montane dei Comuni, riordino ordinamentale, territoriale e funzionale”
Emilia-Romagna	CM in Unioni di Comuni montani	LR n. 21/2012 “Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”
Lazio	CM in Unioni di Comuni montani	LR n. 17/2016 “Legge di stabilità regionale 2017”
Liguria	CM soppresse	LR n. 23/2010 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011”

comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; 6. l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; 7. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; 8. edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; 9. polizia municipale e polizia amministrativa locale; 10. i servizi in materia statistica.

¹¹⁹ Gentilini, *op. cit.*, p. 267.

Lombardia	CM attive	LR n. 19/2008 “Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”
Marche	CM in Unioni montane	LR n. 35/2013 “Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni montani”
Molise	CM in Unioni di Comuni montani	LR n. 6/2011 “Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane” LR n. 22/2012 “Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità Montane” LR n. 1/2016 “Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali”.
Piemonte	CM in Unioni montane di Comuni	LR n. 11/2012 “Disposizioni organiche in materia di Enti locali” LR n. 3/2014 “Legge per la montagna”
Puglia	CM in Unioni di Comuni montani	LR n. 5/2010 “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse” LR n. 34/2014 “Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali”
Toscana	CM in Unioni di Comuni	LR n. 68/2011 “Norme sul sistema delle autonomie locali”
Umbria	CM soppresse	LR n. 18/2011 “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”
Veneto	CM in Unioni montane	LR n. 40/2012 “Norme in materia di Unioni montane”
Regione Speciale	Comunità montane	Disciplina di riferimento
Friuli-Venezia Giulia	CM in Unione territoriale intercomunale	LR n. 26/2014 “Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative”.
Prov. Bolzano	Comunità comprensoriali	LP n. 7/1991 “Ordinamento delle Comunità comprensoriali”
Prov. Trento	Comunità	LP n. 3/2006 “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino”
Sardegna	Unioni di Comuni	LR n. 2/2016 “Riordino del sistema delle autonomie locali”
Sicilia	CM soppresse Consorzi comunali	LR n. 9/1986 “Istituzione della provincia regionale. ” LR n. 15/2015 “Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”
Valle d'Aosta	CM in Unites des Communes valdôtaines	LR n. 6/2014 “Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”

3.1.1 Il mantenimento delle Comunità montane

Ad oggi, le Comunità montane sopravvivono solo in due Regioni: Campania e Lombardia, anche se si tratta di situazioni molto differenti tra loro¹²⁰.

La *Campania*, che nel 2010 (LR 16/2010) aveva stanziato dei fondi (14 milioni di euro) a compensazione dei tagli ai trasferimenti erariali statali, sembrerebbe poi essersi orientata verso la soppressione delle Comunità montane e la loro trasformazione in Unioni di Comuni montani (almeno così sembra stando ai disegni di legge presentati e in discussione¹²¹, che per il vero non ci risulta siano ancora stati approvati).

Differente la situazione della *Lombardia*. La Regione, infatti, per garantire il mantenimento e il funzionamento delle Comunità montane ha sostituito i finanziamenti statali con finanziamenti regionali. In particolare, dal 2011, con l'approvazione della legge di assestamento di bilancio (LR 11/2011), i fondi sono ripartiti tra le Comunità montane attraverso lo strumento di programmazione negoziata del PISL Montagna (Programma integrato di sviluppo locale), uno strumento triennale che pone la CM al centro dell'attività di programmazione territoriale, in raccordo con la programmazione regionale e provinciale. Le Comunità montane, oltre alle funzioni conferite dalla legge, possono gestire in forma associata funzioni e servizi delegati dai Comuni (gestioni associate alle quali, peraltro, possono anche partecipare Comuni limitrofi, ma non appartenenti alla Comunità montana), tramite apposita convenzione.

3.1.2 La trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni

Come si è detto, nelle restanti Regioni, negli anni successivi all'approvazione della legge finanziaria per il 2010, si è optato per la soppressione delle Comunità montane. Prima di entrare nel merito delle discipline regionali, vale la pena evidenziare che si tratta di leggi molto diverse tra di loro anche da un punto di vista formale. In alcuni casi, le Regioni hanno utilizzato leggi specifiche, dedicate espressamente alla soppressione (e talvolta al riordino) delle Comunità montane; in altri, invece, l'estinzione degli enti è inserita all'interno di leggi "ampie", volte ad una più

¹²⁰ In entrambe le Regioni sono in vigore le discipline di riordino emanate a seguito della finanziaria per il 2008 con cui avevano ridotto il numero e i costi dei propri enti di governo del territorio montano per raggiungere gli obiettivi di spesa imposti a livello nazionale. In particolare, la *Campania*, con la LR. n. 12/2008 aveva ridotto il numero delle Comunità montane da 27 a 20, mentre la *Lombardia*, con la LR n. 19/2008 aveva individuato le 23 zone omogenee – rispetto alle precedenti 30 – all'interno delle quali si sarebbero dovute costituire le nuove Comunità montane, poi effettivamente istituite, nel giugno 2009, con decreti del Presidente della Giunta regionale.

¹²¹ Testo unificato delle proposte di legge reg. gen. nn. 178-280 "Riforma delle Comunità montane in unioni Montane dei Comuni, riordino ordinamentale, territoriale e funzionale".

generale riorganizzazione del sistema delle autonomie e della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni; in altre ancora, la soppressione è contenuta all'interno di leggi finanziarie.

Nella maggior parte dei casi – Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise e Lazio – la scelta di sopprimere o estinguere le Comunità montane si è accompagnata alla loro trasformazione in Unioni di Comuni montani o Unioni montane che, di solito, subentrano nei beni e nei rapporti attivi e passivi e nelle funzioni delle sopresse Comunità montane. Tuttavia, la costituzione delle nuove Unioni non avviene sempre nello stesso modo, potendo essere “obbligatoria”, nel senso di prevista dalla legge come “automatica” o di diritto, oppure “facoltativa”, vale a dire rimessa alla volontà dei Comuni coinvolti.

Il *Veneto*, per esempio, che è intervenuto ad occuparsi della materia con una legge specifica, LR n. 40/2012 “Norme in materia di Unioni montane”¹²², ha previsto che l’Unione di Comuni costituita in territorio montano sia denominata “Unione montana” (art. 2) e che di essa facciano parte tutti i Comuni che ricadono nelle rispettive zone omogenee, come già individuate con legge regionale¹²³. Sembra, dunque, che la costituzione delle Unioni montane sia “automatica” per i Comuni prima ricadenti nelle Comunità montane¹²⁴, fatta salva la possibilità per i Comuni limitrofi di poterne chiedere l’inclusione.

Quanto alle funzioni, la legge specifica che le Unioni montane costituiscono “in via prioritaria” la forma per l’esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni compresi negli ambiti territoriali ottimali, incluso l’esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali (art. 5)¹²⁵. Alle Unioni montane spettano, poi le funzioni e i servizi già svolti dalle Comunità montane.

Alla stessa logica pare corrispondere la LR n. 21/2012 dell’*Emilia-Romagna*¹²⁶. Sebbene, infatti, in linea di principio la legge preveda che la costituzione delle forme associative, ivi compresa quella delle Unioni dei Comuni montani, prenda avvio con la formulazione di proposte da parte dei Comuni stessi (art. 6), per le Comunità montane essa sancisce la “trasformazione di diritto” in Unioni di Comuni montani, qualora l’ambito territoriale ottimale individuato ricomprenda l’intero territorio di una preesistente Comunità montana (art. 8). «L’Unione succede nei beni e in

¹²² La Regione aveva già disciplinato la gestione associata di funzioni con la L.R. 27 aprile 2012, n. 18 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

¹²³ Art. 2, LR n. 19/1992.

¹²⁴ Non a caso, la legge regionale prevede che “ogni riferimento alla comunità montana previsto dalla vigente normativa deve intendersi riferito all’unione montana”.

¹²⁵ Art. 5, comma 1 bis: I comuni appartenenti ad una unione montana possono svolgere l’esercizio associato, anche obbligatorio, di una o più funzioni fondamentali, mediante convenzione (...)

¹²⁶ “Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

tutti i rapporti attivi e passivi della Comunità montana estinta e, fino ad eventuale diversa disposizione di legge, subentra nell'esercizio delle funzioni o dei compiti conferiti alla Comunità montana, sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione» (art. 8).

Nel caso, invece, in cui non ci sia coincidenza tra l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale e l'intero ambito territoriale di una preesistente Comunità montana, la legge prevede che la Regione dichiari l'estinzione della Comunità montana e individui le Unioni di Comuni che ad essa subentrano (art. 9). Spetta al presidente della Comunità montana (e, in caso d'inadempienza ad un Commissario ad acta) predisporre un piano per la successione e per il subentro delle Unioni o di singoli Comuni nelle funzioni e nei compiti prima svolti dalla Comunità montana (art. 11)¹²⁷.

Recentemente anche il *Lazio*, con la LR n. 17/2016 (legge di stabilità 2017), ha previsto che le CM siano abolite e trasformate in Unioni di comuni montani in maniera automatica, tanto che i comuni aderenti alla nuova Unione si limitano ad approvarne, entro trenta giorni dalla nascita, lo statuto e l'atto costitutivo¹²⁸.

Non del tutto coincidente sembra, invece, il modello del *Piemonte* (LR n. 11/2012)¹²⁹ dove pure, nell'ambito di un più generale provvedimento sugli enti locali e la gestione in forma associata delle funzioni, si procede alla trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni. In questo caso, infatti, la costituzione delle Unioni montane di Comuni prende avvio con una deliberazione assunta dall'assemblea dei sindaci delle preesistenti Comunità montane, con la quale si chiede alla Regione che l'ambito territoriale della Comunità montana sia individuato come ambito

¹²⁷ Per le unioni montane che si costituiscono "volontariamente" è prevista, invece, anzitutto una procedura di ricognizione, e successivamente un "piano di successione", che stabilisca il subentro delle unioni, o dei singoli comuni, in una serie di funzioni, tra cui: a) funzioni in materia di agricoltura, difesa del suolo e forestazione; b) esercizio associato di funzioni di Comuni di cui la Comunità montana risulta responsabile; c) compiti e funzioni assegnate dai Comuni diverse dalle gestioni associate; d) altri compiti, funzioni o attività, esercitati dall'Ente a beneficio di Comuni o connessi a opere o a servizi realizzati nel territorio comunale a prevalente vantaggio della popolazione di uno o più Comuni; e) compiti e funzioni che la Comunità montana ha volontariamente assunto per lo sviluppo delle comunità locali o per effetto di convenzioni, accordi, contratti con soggetti pubblici o privati.

¹²⁸ La legge prevede, altresì, che i comuni facenti parte delle comunità montane che non raggiungano i «requisiti minimi demografici previsti dalla presente legge per le unioni di comuni», trasmettano alla Giunta regionale una proposta di gestione associata delle funzioni fondamentali tramite: a) l'ampliamento del numero dei comuni partecipanti fino al raggiungimento del suddetto limite; b) la fusione con una o più comunità montane in trasformazione contermini; c) l'adesione ad un'unione di comuni in via di costituzione. Nella legge in questione, tuttavia, non c'è traccia di detti requisiti, presenti, invece, nella proposta di legge sul riordino territoriale da cui queste norme sono state estrapolate e inserite nella legge di stabilità.

¹²⁹ "Disposizioni organiche in materia di Enti locali".

ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più Unioni montane di comuni. Se, dunque, vanno «considerati come appartenenti all'area montana tutti i Comuni ricompresi nelle Comunità montane», d'altro canto i Comuni montani e parzialmente montani (con popolazione superiore ai tremila abitanti) e i Comuni non montani (che prima appartenevano a Comunità montane) possono deliberare di non voler fare parte di una Unione montana.

La successiva LR n. 3/2014 dedicata specificamente alle Unioni montane ha, poi, dettato più nel dettaglio i tempi e i modi per la trasformazione, prevedendo una data limite entro la quale trasmettere alla Regione la deliberazione consiliare di approvazione dell'atto costitutivo e dello Statuto dell'Unione oppure la volontà del Comune di non far parte di un'Unione montana (art. 8). La mancata trasmissione di tali provvedimenti equivale all'assenso dei Comuni e delle Unioni montane rispetto agli ambiti individuati dalla Giunta regionale in base all'art. 9.

Quanto all'attribuzione delle funzioni, la disciplina piemontese, oltre a prevedere, come altre Regioni, genericamente che funzioni di tutela, promozione e sviluppo della montagna siano conferite alle Unioni montane, le elenca, poi, in maniera puntuale¹³⁰.

Molto puntuale è la disciplina della Regione *Marche*, LR n. 35/2013, che detta “norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni e dei servizi nei Comuni montani”, “valorizzando e sviluppando l'esperienza acquisita in proposito dalle Comunità montane” (art. 1). La legge prevede, infatti, che i Comuni compresi negli ambiti territoriali delle (soppresse) Comunità montane *possano* costituire una Unione di Comuni, denominata “Unione montana”, per la cui disciplina la legge rimanda all'art. 32 del TUEL¹³¹. In particolare, l'Unione montana si intende costituita con l'elezione del suo Presidente e a condizione che sussistano due requisiti: la presenza di almeno la metà dei Comuni ricompresi negli ambiti territoriali delle soppresse Comunità montane (ai sensi della LR n. 18/2008) oppure la presenza di almeno il 40% dei Comuni degli stessi e la metà della

¹³⁰ Si tratta di: a) funzioni e servizi propri dei comuni che gli stessi decidono di esercitare tramite l'unione; b) funzioni amministrative nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione conferite dalla Regione ai comuni che, in ragione della specificità delle zone montane, sono esercitate in forma associata; c) le funzioni già conferite dalla Regione alle comunità montane (ovvero, funzioni in materia di bonifica montana; sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale; economia forestale; energie rinnovabili; opere di manutenzione ambientale; difesa dalle valanghe; turismo in ambiente montano; artigianato e produzioni tipiche; mantenimento del servizio scolastico nelle aree montane; incentivi per l'insediamento nelle zone montane; informatizzazione; incentivi per la ricomposizione fondiaria). Cfr. art. 3 LR n. 3/2014. Sempre in merito alle funzioni, cfr. anche la LR n. 20/2014.

¹³¹ Art. 5, comma 4. I Comuni montani e parzialmente montani con popolazione non superiore a 10.000 abitanti, ed i Comuni non montani con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, confinanti con il territorio dell'Unione montana da costituire, possono chiedere alla Comunità montana di partecipare all'Unione montana.

popolazione residente negli ambiti medesimi; la prevalenza del numero dei Comuni montani o parzialmente montani rispetto ai non montani.

Nel caso di mancata costituzione dell'Unione montana, la Giunta regionale «scioglie gli organi della corrispondente Comunità montana e nomina contestualmente un commissario straordinario per l'esercizio delle relative funzioni» (art. 6). Sulla base della proposta formulata dal commissario straordinario, la Regione dispone la soppressione della Comunità montana e approva il riparto delle funzioni e la disciplina dei rapporti successivi¹³².

Le Unioni montane esercitano oltre alle funzioni ad esse conferite dai Comuni, anche quelle già conferite dalla Regione alle sopresse Comunità montane (art. 3)¹³³.

Si tenga presente che dei 98 Comuni già appartenenti alle 9 (ex) Comunità montane, ben 72 hanno meno di 3.000 abitanti e sono, pertanto, soggetti alla normativa statale sulla gestione obbligatoria associata delle funzioni fondamentali. Le Unioni montane, dunque, gestiscono le funzioni dei Comuni, ai fini dell'esercizio associato, nel territorio di tutti i Comuni appartenuti alle Comunità montane stesse.

Più "libero" appare il modello *Toscana*, disegnato dalla LR n. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", come modificata, una prima volta, dalla LR n. 59/2012 che la ha adeguata alle prescrizioni del DL n. 95 e, una seconda, dalla LR n. 22/2015 che ha dato attuazione alla c.d. legge Delrio. La legge regionale prevede, infatti, l'estinzione" delle Comunità montane (art. 66) e la possibilità per le stesse, su iniziativa della maggioranza dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale dell'ex Comunità montana, di essere trasformate in Unioni di Comuni (art. 67). A tali Unioni sono attribuite oltre alle funzioni fondamentali dei Comuni, nei casi richiesti dalla legge, anche tutte quelle funzioni e compiti già conferiti o assegnati alla Comunità montana dalla legge regionale vigente ed esclusivamente per il territorio già di competenza della Comunità montana estinta (art. 68).

In caso di estinzione della Comunità montana (senza evidentemente il subentro dell'Unione) le sue funzioni passano in gran parte alla Provincia (in materia di foreste, agricoltura e difesa del suolo – art. 73, comma 1, lett. b, c e d).

A queste Regioni si aggiunge l'*Abruzzo*, la cui disciplina, contenuta nella LR n. 1/2013¹³⁴, prevede che i Comuni appartenenti a Comunità montane

¹³² In attuazione della L.R. 35/2013, con decorrenza 1 gennaio 2015 sono state sopresse le Comunità montane, con il subentro di Unioni montane più snelle ed economicamente più sostenibili, per associare più funzioni e servizi comunali e promuovere progetti per lo sviluppo socioeconomico delle aree interne. Si veda anche il sito istituzionale: <http://marchentilocali.regione.marche.it/Unionimontane.aspx>.

¹³³ Sulle funzioni già attribuite alle Comunità montane dalla Regione cfr. art. 6 LR n. 18/2008.

trasmettano alla Regione deliberazioni con cui si “trasformano” in Unioni di Comuni montani o Unioni montane (art. 15-ter). Qualora i Comuni costituiscano un'unica Unione Montana il cui territorio sia coincidente con quello di una Comunità Montana, il Presidente della Giunta Regionale dichiara estinta la Comunità Montana e ne trasferisce i rapporti giuridici attivi e passivi in capo all'Unione. Qualora, invece, i Comuni appartenenti ad una stessa Comunità Montana costituiscano più Unioni Montane, il Presidente della Giunta regionale nomina Commissario ad acta il Presidente della Comunità Montana al fine di predisporre il Piano di liquidazione. Nel caso, infine, in cui i Comuni non avanzino tale richiesta o l'Unione montana non risulti conforme alla normativa statale o regionale, viene comunque disposta la soppressione delle preesistenti Comunità montane.

L'Unione montana può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e promozione della montagna (art. 44 Cost.) nonché le funzioni svolte dalle soppresse Comunità montane.

Nella Regione *Molise*, la LR n. 6/2011 ha stabilito, nell'ambito della riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni a livello locale, la soppressione delle Comunità Montane. La trasformazione delle stesse in Unioni di Comuni montani non è automatica, ma prevede, così come per le Unioni di Comuni non montani, non solo l'individuazione da parte di una legge regionale della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni in forma associata – individuazione, poi, operata dalla successiva LR n. 1/2016 (art. 4) –, ma soprattutto la deliberazione dei Comuni dell'intero ambito ottimale che individua nella Unione o nella Convenzione la forma associativa prescelta¹³⁵.

Negli ambiti in cui sono numericamente prevalenti i Comuni montani (a loro volta definiti tali se almeno il 75 per cento del loro territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare, ai sensi dell'art. 6, comma 2) la costituzione di Unione di comuni dà luogo ad Unione di comuni montani. Le forme associative sono destinatarie delle funzioni e dei relativi servizi provenienti dalle Comunità montane soppresse (art. 3)¹³⁶.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ L'Unione di comuni si intende costituita laddove è formalizzata l'adesione ad essa di almeno i quattro quinti dei comuni che costituiscono l'ambito ottimale individuato dalla Regione. I restanti comuni possono aderire anche successivamente, ma non possono aderire ad altre unioni, né costituirne altre autonomamente.

¹³⁶ Con una legge successiva, la n. 22/2012, la Regione ha poi disciplinato la procedura di liquidazione ed estinzione delle stesse.

3.1.3 La soppressione delle CM senza trasformazione

In altre Regioni (*Puglia, Basilicata, Umbria, Liguria e Calabria*) la soppressione delle Comunità montane non ha coinciso con la loro trasformazione in Unioni di comuni montane, per ragioni differenti.

In alcuni casi, per esempio, ciò è accaduto semplicemente perché il riordino della gestione delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni è avvenuto in un momento successivo e non ha coinciso, pertanto, con la soppressione delle CM. Così, in *Puglia*, per esempio, dove la soppressione delle CM è stata disposta dalla LR n. 5/2010¹³⁷ (di modifica della LR n. 36/2008 sul sistema delle autonomie locali¹³⁸) che ne ha distribuito le funzioni tra Regione, Comuni già appartenenti alle CM e Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali (ARIF). Solo quattro anni più tardi, la LR n. 34/2014, di “disciplina dell’esercizio associato delle funzioni comunali”, ha introdotto l’“Unione di Comuni montani” e ha stabilito che ad essa appartengano in prevalenza i Comuni già parte delle sopresse CM. Per le Unioni di Comuni montani, analogamente alle altre Unioni di Comuni, il procedimento di costituzione prevede l’individuazione da parte della Regione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica atta all’esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata delle zone omogenee e la successiva proposta da parte dei Comuni stessi; l’individuazione da parte della Regione e la successiva proposta da parte dei Comuni in cui sono specificate le funzioni che intendono svolgere in forma associata e la natura giuridica individuata per il loro espletamento.

Anche in *Basilicata* le CM sono state soppresse dalla LR n. 33/2010 (finanziaria per il 2011) a far data dal 1° gennaio 2011. La successiva LR n. 8/2014 (legge di stabilità 2014), all’art. 26 (Riordino del sistema di governo locale), ha avviato un processo di riordino del sistema di governo locale finalizzato a promuovere la trasformazione delle Aree Programma in Unioni di comuni, anche montani. Le competenze delle ex Comunità Montane in materia di tutela e sviluppo della montagna, nelle more del completamento di questo processo di riordino, sono state delegate alle gestioni commissariali delle ex Comunità montane, ma si deduce che passeranno alle nuove Unioni di comuni montane, come è avvenuto per la soppressa comunità montana Alto Bradano, le cui competenze sono state conferite all’omonima Unione di Comuni.

Anche in *Umbria*, la LR n. 18/2011¹³⁹ ha dettato una disciplina puntuale circa la soppressione delle CM, prevedendo altresì una disciplina transitoria, ai sensi della quale le CM, anche se sciolte, continuano ad esercitare le

¹³⁷ “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse”.

¹³⁸ Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali. Sulle tali disposizioni sono ulteriormente intervenute le modifiche introdotte dalla LR n. 36/2012

¹³⁹ Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell’Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative.

funzioni loro assegnate (ovvero, in particolare, funzioni in materia di boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici; funzioni in materia agricola; e funzioni in materia di funghi e tartufi) fino a quando queste ultime non vengano assunte dalle Unioni di comuni o da altre forme associative. Previsione, quest'ultima, successivamente, confermata dalla LR n. 10/2015 “Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative”¹⁴⁰.

La Regione *Liguria* ha, in prima battuta, provveduto a sopprimere le CM, con una legge collegata alla finanziaria del 2011 – la LR n. 23/2010¹⁴¹, art. 12 – e successivamente, con la LR n. 7/2011¹⁴² ha disciplinato gli effetti che conseguono alla estinzione delle Comunità montane stesse nonché il riordino delle loro funzioni (che sembrerebbero essere ereditate dalla Regione stessa¹⁴³).

Anche la *Calabria* (LR n. 25/2013¹⁴⁴) ha optato per la soppressione delle CM (art. 2) e il trasferimento della maggior parte delle funzioni delle stesse ad un ente strumentale della Regione – l'Azienda regionale per la forestazione e per le politiche della montagna (Azienda Calabria Verde) – istituito nell'ambito dello stesso provvedimento. Ad esso è, infatti, affidato

¹⁴⁰ 1. Ai sensi dell'articolo 14, comma 31 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il limite demografico minimo per l'insieme dei comuni che sono tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali di cui allo stesso articolo 14, è fissato in tremila abitanti, ovvero in mille abitanti per i comuni già appartenuti a comunità montane, fermo restando che in tal caso le unioni e le convenzioni devono essere formate da almeno tre comuni già appartenuti a comunità montane.

¹⁴¹ “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011”

¹⁴² LR n. 7/2011 “Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione”.

¹⁴³ A partire dal 1° maggio 2011, la Regione Liguria esercita direttamente tutte le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, economia montana e antincendio boschivo.

Per quanto riguarda il Programma regionale di sviluppo rurale (Psr), tutte le funzioni precedentemente svolte dalle Comunità montane e dai Consorzi di comuni sono di competenza del Settore Ispettorato Agrario Regionale, articolato in quattro sedi provinciali e quindici sportelli per il territorio, che in molti casi sono ospitati nelle preesistenti sedi delle Comunità montane.

¹⁴⁴ 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.

La legge si limita, infatti, ad accennare, nell'occuparsi del trasferimento del personale, alle “Unioni di Comuni che si costituiranno ai sensi dell'articolo 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche nella legge 7 agosto 2012, n. 135, in relazione alle funzioni che saranno ad esse eventualmente trasferite.

l'esercizio "in forma unitaria" delle funzioni prima svolte dalle Comunità montane, che le svolge "per conto" della Regione¹⁴⁵.

3.1.4 Le Regioni speciali

Volendo dare uno sguardo, per completezza, anche alle Regioni a Statuto speciale, possiamo notare come anche il *Friuli-Venezia Giulia*, con la legge regionale n. 26/2014 – "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative" – abbia deciso di sopprimere le Comunità montane (a partire dal maggio 2016) e di trasferirne le funzioni, o meglio, parte delle stesse, alla Regione (art. 36). Qualora, però, il territorio di una delle costituenti Unioni territoriali di Comuni, previste dal Piano di riordino territoriale (art. 4)¹⁴⁶, per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale, coincida con quello di una Comunità montana, quest'ultima è trasformata in Unione (art. 39).

Più di recente, si è occupata del "Riordino del sistema delle autonomie locali" anche la Regione *Sardegna*, con la legge regionale n. 2/2016. In particolare, l'art. 7 prevede che tutti i Comuni – con l'eccezione della città metropolitana e delle città medie – abbiano l'obbligo di associarsi in Unioni di Comuni¹⁴⁷. Alle Unioni sono conferite le funzioni prima svolte dalle Province nei settori dell'industria, energia, fiere e commercio, turismo, agricoltura, risorse idriche, istruzione, spettacolo e attività culturali, sport, cultura e lingua sarda, beni culturali (art. 46)

Le Comunità montane, costituite ai sensi della legge regionale n. 12/2005 ("Norme per le unioni di comuni e le comunità montane, ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni"), sono "equiparate" alle Unioni di comuni e adeguano il loro statuto e i regolamenti alle disposizioni della legge. «Esse esercitano le funzioni di tutela, promozione e valorizzazione della montagna e gestiscono gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla normativa dell'Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

La *Valle d'Aosta* ha soppresso le Comunità montane contestualmente all'introduzione della "nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", avvenuta con la legge regionale n. 6/2014. In particolare, l'art. 22 prevede che alle sopresse Comunità montane subentrino, «in relazione alle funzioni ed ai servizi comunali assegnati», le "*Unités des*

¹⁴⁵ Le funzioni, invece, proprie di altri enti, ma che erano state delegate o conferite alle Comunità montane, sono ri-trasferite agli enti medesimi, ovvero delegate all'Azienda Calabria Verde, qualora questo risulti necessario per assicurare "il livello ottimale di svolgimento unitario delle funzioni (...) e il contenimento possibile della spesa pubblica".

¹⁴⁶ Con DGR n. 1282/2015 "LR n. 26/2014, art. 4, comma 6. Approvazione in via definitiva del Piano di riordino territoriale" sono state individuate 18 Unioni.

¹⁴⁷ "enti locali con autonomia normativa, organizzativa, finanziaria"

Communes valdôtaines”, «enti locali, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, istituiti per l’esercizio associato di funzioni e servizi comunali» (art. 8). Le *Unités*, che associano i Comuni contermini che condividono un territorio e obiettivi di sviluppo comuni, nascono generalmente su proposta dei Comuni stessi¹⁴⁸, ma laddove l’ambito territoriale della *Unite* coincida con quello della Comunità montana preesistente, la trasformazione, da Comunità montana a *Unite*, è “automatica” (art. 22)¹⁴⁹. Negli altri casi, quando cioè il territorio non coincida, si parla sempre di trasformazione, ma è necessario un intervento regionale per la definizione dei piani di successione e la nomina di amministratori temporanei «per l’adozione di ogni atto necessario a garantire, senza soluzione di continuità, il funzionamento delle Comunità montane nelle more del subentro delle *Unités*».

Per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, si ricorda che mentre la Provincia di *Bolzano* non sembra aver introdotto alcuna modifica significativa alla disciplina vigente in materia di comunità comprensoriali risalente al 1991 (legge provinciale n. 7/1991 “Ordinamento delle comunità comprensoriali), né aver disciplinato l’esercizio associato di funzioni, diversamente ha fatto la Provincia di *Trento*. Essa, infatti, ha emanato la legge provinciale n. 3/2006 (“Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”) il cui Capo V è dedicato all’Istituzione delle “Comunità”, enti pubblici locali a struttura associativa costituite obbligatoriamente dai Comuni – compresi nei territori in cui è suddiviso il territorio provinciale ai sensi dell’art. 12 della stessa legge – per lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali (art. 14). A seguito della costituzione delle Comunità, se l’ambito territoriale è coincidente, si considerano soppressi i Comprensori (istituiti dalla legge provinciale n. 10/1981¹⁵⁰) e trasferite le relative funzioni (art. 42).

La *Sicilia*, infine, come noto, aveva già soppresso le Comunità montane nel 1986, con la legge regionale n. 9/1986 (art. 45), e trasferito le funzioni alle Province. Ad oggi, la Regione non sembrerebbe aver dedicato un provvedimento specifico alle forme associative comunali per la gestione delle funzioni fondamentali ma, con la legge regionale n. 15/2015 “Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”, sembrerebbe aver demandato tale compito ai nuovi “Consorzi comunali” che prenderanno il posto delle Province. Nell’ambito dei propri Statuti, detti Consorzi disciplinano anche i rapporti tra i Comuni e le Unioni di Comuni «compresi nel territorio del libero Consorzio comunale, individuando le modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni dei Comuni

¹⁴⁸ Le proposte di associazione sono trasmesse alla Regione che deve provvedere allo loro istituzione (art. 10).

¹⁴⁹ Per l’interpretazione autentica di quanto previsto dall’art. 22, comma 2 (primo periodo), si veda l’art. 19, comma 6 della LR n. 16/2015.

¹⁵⁰ “Nuove norme in materia di comprensori nella provincia di Trento”. L’intera legge è stata abrogata dalla LP n. 3/2006.

compresi nel medesimo territorio, prevedendo la loro eventuale differenziazione per aree territoriali omogenee, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa» (art. 2, comma 1).

CAPITOLO 4: LEGISLAZIONE E POLITICHE REGIONALI IN FAVORE DEI TERRITORI MONTANI

5.1 La montagna negli Statuti regionali; 5.2 Leggi regionali specifiche organiche in favore dei territori montani; 5.3 Enti e strutture regionali dedicati ai territori montani; 5.4 La programmazione in favore dei territori montani; 5.5 Fondi regionali per la montagna; 5.6 Vivere in montagna: servizi scolastici e trasporti; 5.7 Fare impresa in montagna

4.1 La montagna negli Statuti regionali

Non è semplice parlare di politiche avendo riguardo solo alla legislazione regionale, dato che, come è ovvio, per aver un'idea di ciò che realmente fanno le Regioni in una data materia o in dato ambito, non basta guardare solo alla norma, non solo perché questa potrebbe rimanere inattuata, ma anche perché occorre valutarla assieme anche ad altri fattori come la programmazione e la spesa pubblica effettiva.

Ciò premesso, essendo le norme le basi delle politiche, anche il semplice dato normativo, soprattutto se letto in maniera comparata a livello regionale, può offrire qualche importante spunto di riflessione sull'operato delle Regioni nei confronti dei territori montani.

Avendo riguardo al fatto che i territori montani sono presenti in maniera molto differente nei confini delle Regioni italiane e che inevitabilmente differente è, di conseguenza, l'attenzione delle stesse nei loro confronti, il primo elemento che emerge dalla ricognizione normativa non poteva che essere una forte disomogeneità a livello regionale¹⁵¹.

Tale disomogeneità emerge fin dagli Statuti, la cui lettura mostra, infatti, come solo alcune Regioni, peraltro non sempre coincidenti con quelle montane, abbiano previsto in essi riferimenti espliciti al territorio montano e, quando ciò è avvenuto, come tale riferimento si esprima in modi molto differenti, inserendosi in norme che riguardano ambiti altrettanto diversi.

Così per esempio, un riferimento all'“economia montana” la troviamo nello Statuto del *Friuli-Venezia Giulia*, ma solo in quanto materia attribuita alla potestà legislativa regionale; mentre nello Statuto del *Veneto* il territorio montano è citato in quanto territorio dotato di specificità e, dunque, di possibili forme di autonomia amministrativa e finanziaria; alla Provincia di Belluno, infatti, anche in considerazione della specificità del suo territorio interamente montano, vengono concesse forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie tra cui governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle

¹⁵¹ Alla disomogeneità dei territori, peraltro, spesso si accompagna – come è stato rilevato da parte della dottrina – una sorta di “artificiosità” nella legislazione nazionale sulla e per la montagna, ossia di politiche «impostate dall'alto, senza una reale aderenza e conoscenza della varietà dei tanti ambienti montani». In questo senso, Desideri C. (2014), *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, cit.

attività economiche, agricoltura e turismo¹⁵². Anche il *Piemonte* riconosce condizioni speciali di autonomia nella gestione delle funzioni e delle risorse alle *Province con prevalenti caratteristiche montane* e allo stesso tempo, nello stesso articolo, impegna la Regione a prevedere politiche di intervento che assicurino le opportunità di sviluppo dei territori montani e la conservazione del loro particolare ecosistema¹⁵³. Questi due aspetti, lo sviluppo dei territori, da un lato, e la tutela ambientale, dall'altro, li ritroviamo in diversi altri Statuti. Fanno riferimento al primo, per esempio, gli Statuti di *Abruzzo*¹⁵⁴, *Emilia-Romagna*¹⁵⁵, *Lazio*¹⁵⁶ e *Marche*¹⁵⁷; al secondo, quelli di *Molise*¹⁵⁸ e *Umbria*¹⁵⁹. Un più generico riferimento alla “tutela dei territori montani” è inserito dalla Regione *Toscana* tra le finalità prioritarie perseguite dalla Regione¹⁶⁰.

“I riferimenti statutari ai territori montani”	
Statuti Regioni italiane	Riferimenti al territorio montano
Statuto Regione Abruzzo (BUR 10 gennaio 2007, n. 1 str.)	Art. 7 (comma 4) “L’ordinamento sociale ed economico”: «4. La Regione persegue il riequilibrio sociale ed economico in favore delle <i>aree montane</i> ed interne, assumendo adeguate iniziative»
Statuto Regione Basilicata (L. 22 maggio 1971, n. 3501 ¹⁶¹)	Art. 9: «La Regione pone particolare impegno per lo sviluppo globale ed organico della <i>montagna</i> e per la crescita economica, sociale e democratica delle <i>comunità montane</i> »
Statuto Regione Emilia-Romagna (LR 31 marzo 2005, n. 13, BUR 1 aprile 2005, n. 61)	Art. 10 “Sviluppo dei territori”: «1. La Regione: a) valorizza in modo equilibrato i propri territori, con particolare attenzione alle <i>zone disagiate della montagna</i> e della pianura, al fine di assicurare un’equa fruizione dei diritti e soddisfazione dei bisogni dei cittadini su tutto il territorio regionale (...)»
Statuto speciale Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive)	Art. 4 “Potestà legislativa”: «In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli

¹⁵² Cfr. art. 15, commi 4 e 5 Statuto Veneto.

¹⁵³ Art. 8, comma 3

¹⁵⁴ Art. 7 “L’ordinamento sociale ed economico”

¹⁵⁵ Art. 10 “Sviluppo dei territori”

¹⁵⁶ Art. 8 “Sviluppo economico”

¹⁵⁷ Art. 4 “Sviluppo economico e rapporti sociali”

¹⁵⁸ Art. 3 “Territorio ed ambiente”

¹⁵⁹ Art. 11 “Ambiente, cultura e turismo”

¹⁶⁰ Art. 4 “Finalità principali”

¹⁶¹ Si tratta dello statuto ad oggi vigente, ma si segnala che è stato pubblicato, unitamente alla delibera n. 462, sul BUR n. 28 del 28 luglio 2016 il testo dello statuto approvato in seconda lettura, con delibera consiliare n. 462 del 5 luglio 2016, sul quale, i sensi dell’art. 123, comma 3, Cost., entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale possono chiedere lo svolgimento del referendum popolare.

modifiche e integrazioni)	interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: (...) 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, <i>economia montana</i> , corpo forestale (...)»
Statuto Regione Lazio (LR statutaria 11 novembre 2004, n. 1, BUR 11 novembre 2004, s.o. n. 1 al BUR 10 novembre 2004, n. 31)	Art. 8 (comma 3) “Sviluppo economico”: «3. Opera per rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli comuni, alle <i>aree rurali e montane</i> nonché alle isole»
Statuto Regione Lombardia (LR statutaria 30 agosto 2008, n. 1, BURL n. 35 1° suppl. ord. del 31 Agosto 2008)	Art. 4 (comma 3) “Autonomie territoriali”: «La Regione, anche attraverso la valorizzazione delle <i>comunità montane</i> , incentiva e disciplina l’esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, e in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli situati nelle <i>zone montane</i> o economicamente svantaggiate; <i>ricosce la specificità dei territori montani e prevede politiche di intervento al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo</i> »
Statuto Regione Marche (LR statutaria 8 marzo 2005, n. 1, BUR 15 marzo 2005, n. 1 speciale)	Art. 4 (comma 7) “Sviluppo economico e rapporti sociali”: «(...) 7. <i>Riconosce la specificità del territorio montano</i> e delle aree interne. Promuove politiche di intervento e di riequilibrio per assicurare un’equa distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, occasioni di lavoro e adeguate condizioni di vita»
Statuto Regione Molise (LR 17 aprile 2014, n. 10, BUR 28 aprile 2014, ed. str. n. 12)	Art. 3 “Territorio ed ambiente”: «1. La Regione promuove un assetto del territorio rispettoso del patrimonio rurale, ambientale, paesaggistico ed architettonico e cura in particolare: (...) b) la valorizzazione dei propri territori e del patrimonio idrico e forestale, nonché la <i>tutela delle specificità delle zone montane e collinari e delle biodiversità (...)</i> »
Statuto Regione Piemonte (LR statutaria 4 marzo 2005, n. 1, modificato da ultimo con LR statutaria 3 maggio 2016, n.7)	Art. 8 (commi 2 e 3) “Territorio”: «2. La Regione riconosce la specificità dei territori montani e collinari e prevede politiche di intervento a loro favore, al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo e la conservazione del particolare ecosistema. Individua nelle <i>Unioni montane</i> e nelle forme associative collinari, l’organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le <i>misure di sostegno ai territori montani</i> e collinari. 3. La Regione riconosce <i>condizioni speciali di autonomia nella gestione delle funzioni e delle risorse alle Province con prevalenti caratteristiche montane</i> »
Statuto Regione Toscana (BUR 11 febbraio 2005, n. 12)	Art. 4 “Finalità principali”: «1. La Regione persegue, tra le finalità prioritarie: v) il riconoscimento dell’autonomia delle comunità locali, la promozione del sistema delle autonomie, la valorizzazione delle distinte identità culturali, sociali ed economiche del territorio regionale, <i>la tutela dei comuni minori, dei territori montani e insulari</i> »

Statuto Regione Umbria (LR 16 aprile 2005, n. 21, BUR 18 aprile 2005, n. 17, Ed. str.)	Art. 11 (comma 2) “Ambiente, cultura e turismo”: «2. <i>La Regione tutela il patrimonio montano e rurale, idrico e forestale. Assicura la conservazione e la valorizzazione delle specie vegetali ed animali di carattere autoctono</i> »
Statuto Regione Veneto (LR statutaria 17 aprile 2012, n. 1, BUR n. 30 del 17 aprile 2012)	Art. 15 (commi 4 e 5) “Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno”: «4. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni <i>particolari di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano</i> . 5. La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo»

4.2 Leggi regionali specifiche in favore dei territori montani

Il dato eterogeneo è confermato anche dall’esame delle legislazione. Alcune Regioni, infatti, sembrerebbero non avere una legge specifica ed organica in favore dei territori montani – e tra queste non solo Regioni prevalentemente pianeggianti, come la Puglia, ma anche diverse Regioni il cui territorio è prevalentemente o totalmente montano come la Valle d’Aosta o le Province autonome di Trento e Bolzano –, mentre altre hanno adottato una normativa del genere in attuazione della legge nazionale n. 97 del 1994. Tra queste, poi, alcune Regioni hanno mantenuto in vigore le disposizioni originarie (come, per esempio, Basilicata, Campania, Lazio), mentre altre hanno innovato tale disciplina a seguito, verosimilmente, della riforma del titolo V della Costituzione (2001) – come Emilia-Romagna, Lombardia, Molise –, e dell’entrata in vigore della legge Delrio (2014), come Piemonte e Veneto.

L’Umbria, per esempio, ha abrogato, nel 2011, con la legge regionale n. 18 (“Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell’Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”) – la stessa con cui sono state soppresse le Comunità montane –, la legge sui territori montani del ’95 (l.r. n. 40/1995). La legge del 2011, tuttavia, ha mantenuto, all’art. 60, rubricato “disposizioni per le zone montane”, un generico riferimento all’impegno della Regione per la

salvaguardia e valorizzazione di tali territori e per l'approvazione dei criteri per l'assegnazione dei fondi per la montagna¹⁶².

Regione	Legge in favore dei territori montani
Abruzzo	LR n. 95/2000 "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane"
Basilicata	LR n. 23/1997 "Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane"
Calabria	LR n. 4/1999 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna"
Campania	LR n. 17/1998 "Provvedimenti per la salvaguardia del territorio per lo sviluppo socio-economico delle zone montane"
Emilia-Romagna	LR n. 2/2004 "Legge per la montagna"
Friuli-Venezia Giulia	LR n. 13/2001 "Nuove disposizioni per le zone montane in attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97"
Lazio	LR n. 9/1999 "Legge sulla montagna"
Liguria	LR n. 33/1997 "Disposizioni attuative della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (nuove disposizioni per le zone montane)"
Lombardia	LR n. 25/2007 "Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani"
Marche	LR n. 18/2008 "Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali"
Molise	LR n. 15/2003 "Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano"
Piemonte	LR n. 3/2014 "Legge sulla montagna"
Toscana	LR n. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali"
Veneto	LR n. 25/2014 "Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno..."

Va da sé che indicazioni molto più significative sulle politiche regionali in favore dei territori montani possono ricavarsi dal contenuto delle norme regionali, e non solo da quello delle discipline regionali specifiche sui territori montani cui si è accennato, ma anche delle altre norme che riguardano sempre i territori montani, ma che sono contenute in provvedimenti di più ampia portata, "multisetoriali", o in leggi dedicate ad

¹⁶² «1. La Regione, in armonia con le vigenti disposizioni comunitarie e statali, promuove la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione e dell'articolo 11 dello Statuto regionale. 2. Per l'applicazione delle disposizioni relative alle zone montane si considerano territori montani quelli già classificati tali al momento dell'entrata in vigore della presente legge.3. La Giunta regionale, sentite le unioni speciali di comuni, approva gli indirizzi tecnico-operativi e i criteri per l'assegnazione dei fondi per la montagna all'Agenzia forestale regionale o alle unioni speciali di comuni, in riferimento alle rispettive competenze. I criteri di cui al primo periodo garantiscono livelli di finanziamento a favore dei territori montani di cui al comma 2, almeno pari a quelli assegnati prima della soppressione delle comunità montane».

un materia specifica (commercio, agricoltura, sanità, istruzione, ecc.) e che includono disposizioni specifiche per i territori di montagna.

Quanto al contenuto delle norme regionali, si è provato a metterle a confronto rispetto ad alcuni “temi” più significativi.

4.3 Enti e strutture regionali dedicati ai territori montani

Interessante – seppur in questa sede appena abbozzata – è un’indagine sugli enti e le strutture regionali “dedicati” ai territori montani. Mettendo da parte le Comunità montane e le nuove Unioni di comuni montani, di cui si è già ampiamente detto (cfr. par. 4.1), diverse Regioni, infatti, hanno creato organi con competenze specifiche sui territori montani. Il *Veneto*, per esempio, con la LR 40/2012, ha previsto l’istituzione di un *Consiglio delle autonomie montane*, al quale sono affidate funzioni di «monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi, della programmazione e della legislazione regionale in materia di aree montane» (art. 6). Ad esso sono altresì affidate funzioni concertative e consultive sulle proposte di legge e sugli atti generali di programmazione afferenti alla disciplina specifica della montagna¹⁶³. Funzioni consultive ha anche il *Comitato per la montagna* creato dalla *Lombardia*, con la LR n. 25/2007, come organo consultivo della Giunta regionale con lo scopo di coordinare le azioni di valorizzazione, promozione e tutela del territorio montano (art. 7)¹⁶⁴. I compiti del Comitato riguardano, in particolare, la proposta di iniziative in favore del territorio montano per l’applicazione della legislazione comunitaria, statale e regionale; l’espressione di un parere sugli interventi per la montagna e sui parametri per la classificazione del territorio montano; il contributo all’individuazione delle linee prioritarie di intervento per la montagna. Il Comitato, inoltre, dovrebbe approvare annualmente una relazione sullo stato

¹⁶³ 3. Il Consiglio delle autonomie montane è 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’Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani (UNCCEM), dai presidenti delle province il cui territorio comprende comuni montani, dai presidenti dei consorzi dei bacini imbriferi montani e dai presidenti delle camere di commercio il cui territorio comprende comuni montani.

¹⁶⁴ 2. Il Comitato è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è composto: a) dal Presidente della Giunta regionale o assessore o consigliere regionale delegato, che assume le funzioni di presidente del Comitato; b) dal presidente della Conferenza dei presidenti delle comunità montane lombarde, di cui alla l.r. 19/2008, o da altro presidente di comunità montana lombarda suo delegato; c) dal presidente dell’unione regionale delle province della Lombardia (UPL) o suo delegato; d) da tre componenti designati dal Consiglio regionale, scelti tra i consiglieri regionali, assicurando la rappresentanza delle minoranze; e) da due componenti designati dalla conferenza regionale delle autonomie di cui alla l.r. 1/2000, scelti tra i suoi membri; f) dal presidente della Federazione nazionale dei consorzi di bacino imbrifero montano (FederBIM) o suo delegato; g) dal presidente di Unioncamere regionale o suo delegato; h) dal presidente della delegazione regionale del Club alpino italiano (CAI) o suo delegato”.

di attuazione dei progetti e degli interventi finanziati a valere sul fondo regionale per la montagna.

La *Calabria*, come già accennato, ha istituito con la LR n. 25/2013, l'*Azienda regionale per la forestazione e per le politiche della montagna*, denominata "Azienda Calabria Verde", ente strumentale della Regione, munito di personalità giuridica di diritto pubblico non economico ed autonomia amministrativa, organizzativa, gestionale, tecnica, patrimoniale, contabile e finanziaria (art. 1). Le funzioni attribuite alla nuova Azienda, però, a parte quelle "già svolte dalle Comunità montane", sembrerebbero fundamentalmente riguardare l'ambito bosco e ambiente, come, per esempio, quelle ereditate dall'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR); le attività regionali di prevenzione e lotta agli incendi boschivi; le attività di servizio di monitoraggio e sorveglianza idraulica della rete idrografica calabrese; gli interventi, di pertinenza della Regione, volti alla prevenzione e al risanamento dei fenomeni di dissesto idrogeologico anche nelle aree protette statali e regionali mediante accordi di programma. L'Azienda, inoltre, «impronta la propria gestione anche in senso produttivo, valorizzando il patrimonio e attuando una concreta pianificazione delle attività di amministrazione dei beni ad essa affidati, compresa la valorizzazione industriale ed energetica della filiera foresta-legno, con pratiche improntate alla gestione forestale ecocompatibile». Sembrerebbe sopravvivere alla soppressione delle Comunità montane, per lo meno sulla carta, la *Conferenza permanente per la montagna*, di cui all'art. 29 della LR n. 4/1999, per il miglior coordinamento degli interventi di programmazione regionale e provinciale¹⁶⁵.

In *Abruzzo*, a seguito della soppressione (LR n. 34/2007¹⁶⁶), per esigenze di razionalizzazione e contenimento dei costi, della *Consulta per la montagna*, che era stata istituita dalla LR n. 92/1994, l'unico organismo d'ausilio alle politiche regionali in favore dei territori montani sembrerebbe rimanere l'*Osservatorio regionale della montagna*, di cui all'art. 47 della LR n. 85/2000¹⁶⁷. Esso ha lo scopo di acquisire la sistematica conoscenza delle

¹⁶⁵ Secondo la legge del '99, tra l'altro, la Giunta avrebbe dovuto provvedere alla costituzione di un gruppo di lavoro intersettoriale, coordinato dal responsabile della struttura organizzativa regionale competente in materia di politiche per la montagna e elaborare, annualmente, un rapporto sulle politiche della montagna che in maniera particolare recasse valutazioni ed indicazioni programmatiche in ordine a) all'andamento della spesa pubblica; b) ai servizi pubblici gestiti in forme associate; c) allo stato di attuazione dei processi di programmazione delle forme associate e dell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, nonché di quelle che si ritiene utile ulteriormente delegate; d) all'aggiornamento della legislazione regionale in materia di politiche della montagna.

¹⁶⁶ "Disposizioni di adeguamento normativo e per il funzionamento delle strutture

¹⁶⁷ Con DGR n. 1412/2004 la Giunta regionale, in attuazione dell'art. 47 della L.R. n. 95/2000, ha approvato un Protocollo d'intesa con il CRESA per l'avvio e la messa a regime dell'Osservatorio regionale della montagna abruzzese. DGR n. 1008/2005 ("DGR n.

variabili socio-economiche, l'osservazione dello stato dell'ambiente e del territorio e dell'impatto degli interventi attuati. Ha soppresso la *Consulta per la montagna* anche la Regione Lazio con la LR n. 1/2000 – che ha abrogato l'art. 11 della LR n. 9/1999 (“Consulta della montagna”) – mentre rimane, come organo consultivo a livello regionale, nonché di promozione e di coordinamento di iniziative che riguardano il territorio montano, la *Conferenza della montagna* di cui all'art. 10 della LR n. 9/1999¹⁶⁸. Un organo analogo (“*Conferenza della montagna*”) è previsto anche in *Emilia-Romagna*, all'art. 2 della LR n. 2/2004, come modificato dalla LR n. 10/2008, con compiti di coordinamento delle politiche per lo sviluppo delle zone montane¹⁶⁹ e di partecipazione all'elaborazione dei contenuti del programma regionale per la montagna¹⁷⁰.

Compiti consultivi e propositivi in merito alle principali iniziative e questioni riguardanti i territori montani sono attribuiti dalla *Toscana* alla *Consulta regionale della montagna*, istituita con deliberazione della Giunta Regionale n. 37/2002, mentre la *Liguria*, con la LR n. 24/2008 (art. 63), ha abrogato il *Comitato regionale permanente per la montagna*, che era stato previsto dalla LR n. 33/1997. La stessa cosa ha fatto il *Friuli-Venezia Giulia* con la LR n. 13/2001, che all'art. 18 ha soppresso la *Commissione regionale per lo sviluppo dei territori montani* istituita dalla LR n. 35/1987 (art. 3). La stessa legge (art. 19) prevede, invece, un *Servizio autonomo per lo sviluppo della montagna* con compiti conoscitivi e di coordinamento e valutazione degli interventi svolti nei territori montani esso, infatti «cura la raccolta e l'aggiornamento delle principali informazioni sulla montagna, acquisendo i dati e la documentazione necessari (...)».

Un po' contorta la situazione del *Molise*. La già citata LR 6/2011¹⁷¹ che ha abrogato le CM, aveva istituito l'*Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani*, un ente strumentale dotato di personalità giuridica e

1412/2004 - Approvazione del Progetto per l'Osservatorio regionale della montagna abruzzese”) approva progetto e stanziamenti

¹⁶⁸ «La conferenza è composta da: a) il Presidente della Giunta regionale o, per sua delega, l'assessore regionale competente in materia di rapporti con gli enti locali; b) il presidente della commissione consiliare regionale competente in materia di enti locali; c) i presidenti delle Comunità montane o loro delegati; d) la giunta esecutiva della delegazione regionale dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti della montagna (UNCCEM); e) i presidenti delle province del Lazio.

¹⁶⁹ Costituita dai presidenti delle Comunità montane e delle Province comprendenti zone montane, dai sindaci dei Comuni di cui all'articolo 1, comma 4, e dal presidente della Regione, o dai loro delegati

¹⁷⁰ Nel gennaio 2016 si è svolta la tredicesima Conferenza per la montagna. Si tratta di un'occasione d'incontro e confronto tra Giunta regionale e istituzioni, forze economiche e sociali e cittadini del territorio montano ed è la sede in cui la strategia proposta dalla Regione (Programma Regionale per la Montagna) viene discussa e condivisa insieme agli stakeholder pubblici e privati delle politiche pubbliche per i territori montani.

¹⁷¹ “Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane”.

autonomia amministrativa, la quale veniva proprio indicata come «la sede vocata a coordinare e rendere più incisive le politiche di sviluppo, in particolare nei settori strategici dell'agricoltura di montagna e delle risorse ambientali» (art. 14)¹⁷². Senonché la successiva LR n. 1/2016, sull'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, nel modificare varie disposizioni della legge del 2011, ha abrogato anche tale articolo. Di conseguenza, dovrebbe ritenersi ancora in vigore l'art. 6 della LR n. 15/2003 istitutivo della *Consulta permanente per la montagna*. Essa, interna alla Conferenza regionale delle autonomie locali, ha fundamentalmente poteri consultivi sulla proposta del Programma di sviluppo delle aree montane.

4.4 La programmazione in favore dei territori montani

Altro elemento interessante sembra essere quello della programmazione degli interventi in favore del territorio montano. Solo in alcune Regioni, infatti, sembra esistere un disegno a livello complessivo, regionale appunto, delle politiche sui territori montani, mentre nella maggior parte delle altre Regioni, probabilmente per lo scarso interesse verso la "montanità" o per la mancanza di finanziamenti, sembrerebbe che le politiche in favore di tali aree siano delegate solo al livello più prossimo ad esse, quello rappresentato, per lo meno fino al processo di riordino tutt'ora in atto, dalle Comunità montane o dagli enti che ad esse sono subentrate.

Così, per esempio, in numerose Regioni le azioni programmatiche sembrano essere solo quelle previste dall'art. 28, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000¹⁷³, vale a dire l'adozione di «piani pluriennali di opere ed interventi», l'individuazione degli «strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano», senza un vero coordinamento a livello regionale. Ci sembra questo il caso dell'*Abruzzo*, la cui LR 95/2000 attribuisce alle Comunità montane (ora Unioni montane) il compito di predisporre il Piano di sviluppo

¹⁷² È a questa che la Regione aveva affidato compiti quali: a) promuovere la creazione di nuove imprese; b) attrarre risorse verso aree geograficamente marginali; c) aiutare la crescita delle imprese che operano nei territori; d) promuovere la costituzione dei distretti rurali; e) promuovere gli interventi di politica ambientale; f) promuovere le politiche di valorizzazione turistica dei territori; g) individuare gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dalle aree geograficamente marginali; h) predisporre linee guida per l'esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, favorire l'adozione di nuovi modelli di governance e le convenzioni tra le unioni, con l'obiettivo di dare attuazione ai principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese. L'Agenzia, per attuare tali compiti «si attiva per a) reperire gli strumenti finanziari; b) programmare l'operatività degli interventi; c) analizzare l'impatto economico conseguente alla realizzazione degli obiettivi programmati, nonché del rapporto costi-efficacia e costi-benefici; d) progettare, promuovere e sviluppare modelli organizzativo-gestionali innovativi, anche su base sperimentale»

¹⁷³ L'articolo corrisponde all'art. 29, L. 8 giugno 1990, n. 142, ora abrogata.

socioeconomico (art. 8)¹⁷⁴, rispetto al quale la Provincia interviene solo a documento già adottato per condizionarne eventualmente l'approvazione. Sempre all'Unione montana spetta l'adozione del Programma operativo annuale (art. 10), che definisce l'utilizzazione delle risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo regionale. «Il Programma indica gli interventi e le azioni da attivare nell'anno di riferimento con le relative previsioni di spesa, evidenzia l'eventuale apporto finanziario di soggetti pubblici e privati, determina le eventuali forme di partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla definizione degli interventi e delle azioni previste». Ai sensi dell'art. 48 della stessa legge, rimane in capo alla Regione l'approvazione dei "progetti pilota", predisposti dalla Regione stessa, dalla Provincia o da altri enti pubblici o territoriali¹⁷⁵, con lo scopo di promuovere iniziative ed azioni coordinate volte a valorizzare la montagna¹⁷⁶.

Anche il *Lazio* sembra affidare primariamente la programmazione alle Comunità montane attraverso il Piano pluriennale di sviluppo socio-economico (artt. 30-31), approvato dalla Provincia o città metropolitana, e il Programma operativo di esecuzione (art. 33), articolato in progetti¹⁷⁷. Alla Regione spetta il compito di finanziare "progetti speciali integrati" presentati dalla Comunità montana, anche in collaborazione con altri enti, pubblici e privati interessati, e idonei a promuovere lo sviluppo economico-sociale ed

¹⁷⁴ Il Piano ha come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi, individua le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo ai fini dello sviluppo civile e sociale

¹⁷⁵ «I progetti pilota possono essere predisposti dalla Regione dagli Enti pubblici ovvero presentati da una o più Amministrazioni provinciali, oppure da almeno due Comunità montane, o da almeno due comuni appartenenti a due diverse Comunità montane, o da aziende ed enti regionali che operano nelle zone montane» (comma 4, art. 48).

¹⁷⁶ Cfr. DGR. 12 dicembre 2002, n. 1078, DGR 11 novembre 2005, n. 1137, DGR 19 giugno 2006, n. 659, DGR 19 settembre 2008, n. 836, DGR 29 giugno 2009, n. 313, DGR 8 marzo 2010, n. 144, DGR 8 marzo 2010, n. 146, DGR 2 agosto 2010, n. 599, DGR 21 novembre 2011, n. 809 che approvano i progetti pilota per la valorizzazione dell'ambito montano. Vedi anche, per il finanziamento dei progetti pilota, l'art. 17, L.R. 8 novembre 2006, n. 32 e la DGR 11 novembre 2013, n. 808.

¹⁷⁷ Per ogni progetto è richiesta: a) l'individuazione degli interventi in cui il progetto si concretizza, con specificazione delle opere fisiche, dei servizi, degli incentivi e dei contributi finanziari relativi alla sua attuazione; b) la definizione dell'area territoriale su cui il progetto agisce; c) la descrizione del procedimento per l'attuazione del progetto, con specificazione delle strutture pubbliche o degli enti incaricati di attuarlo e delle relative forme di affidamento; d) l'insieme dei dati di carattere economico e sociale relativi al progetto; e) l'analisi di risorse umane e finanziarie occorrenti nonché la qualificazione dell'onere finanziario complessivo ed il relativo sviluppo per l'arco di tempo entro il quale se ne prevede l'attuazione; f) l'indicazione delle coperture finanziarie con riferimento al bilancio annuale e le modalità di impiego delle risorse; g) le procedure per l'eventuale modificazione del progetto durante le fasi di attuazione, per esigenze di carattere finanziario o di altra natura; h) le modalità di controllo nelle varie fasi di attuazione del progetto.

occupazionale, nonché la tutela del patrimonio storico, culturale e ambientale (art. 34).

Lo stesso può dirsi per *Basilicata* e *Campania*, dove, rispettivamente in base alla LLRR n. 23/1997 (art. 2) e n. 17/1998 (art. 3), il Piano di sviluppo socioeconomico elaborato dalle Comunità sembra costituire lo strumento principale di programmazione degli interventi speciali per la montagna (art. 2). E il medesimo discorso si sarebbe potuto fare anche per la *Liguria* (LR n. 20/2996) e la *Calabria* (LR n. 4/1999¹⁷⁸), se non che, come si è già accennato, la soppressione delle Comunità montane senza un trasferimento esplicito di funzioni, nel primo caso, e il passaggio delle stesse all'Azienda Calabria verde, nel secondo, dovrebbero determinare un cambiamento nella programmazione delle politiche regionali in favore del territorio montano.

Differente la situazione in *Emilia-Romagna*, che ha previsto, nella LR n. 2/2004 (come modificata dalla LR n. 10/2008), che l'assemblea legislativa regionale definisca, su proposta della Giunta in collaborazione con la Conferenza per la montagna, un *programma pluriennale*, il "Programma Regionale per la Montagna" (PRM) nel quale siano individuate le priorità e le conseguenti linee di indirizzo per la programmazione settoriale e per la definizione degli accordi-quadro (art. 3-*bis*)¹⁷⁹. Sono questi ultimi, infatti, che realizzano la programmazione a livello locale: la Comunità montana, infatti, promuove un accordo-quadro volto a definire, insieme alla Regione ed alle Province territorialmente coinvolte, ed insieme ad eventuali altri soggetti pubblici e privati, un programma triennale delle opere e degli interventi prioritari per lo sviluppo socio-economico delle zone montane, in relazione all'insieme delle preventivabili risorse finanziarie pubbliche e private. Tale accordo costituisce il piano pluriennale di sviluppo delle Comunità montane, di cui all'art. 28, dlgs n. 267/2000 (art. 4)¹⁸⁰. La Comunità montana approva, poi, il programma annuale operativo (PAO) il quale individua le opere e gli interventi, che viene trasmesso alla Provincia ed alla Regione.

¹⁷⁸ Cfr. in particolare art. 24 per il Piano pluriennale e art. 25 per il Piano annuale.

¹⁷⁹ Guardando all'ultimo Programma, 2016-2018, presentato, allo stadio di proposta, nel gennaio 2016, ci si rende conto che la predisposizione del PMR è frutto di un percorso complesso, che prende le mosse dalla definizione di un quadro conoscitivo e di una serie di approfondimenti tematici che permettono di mettere a fuoco i temi di maggiore interesse per la montagna regionale e di definire politiche di sviluppo per la stessa.

<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale/programma-per-la-montagna/conferenza-montagna/13a-conferenza-per-la-montagna>

¹⁸⁰ Il procedimento per l'accordo-quadro è definito dal successivo art. 5, il quale prevede che la Comunità montana definisca i contenuti della proposta di accordo-quadro ricercando la più ampia concertazione con altri soggetti potenzialmente interessati e assicurando l'attivazione delle forme di partecipazione. All'accordo-quadro si applicano le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3, 4 e 5 della legge n. 241/1990.

Il *Friuli-Venezia Giulia*, pur non avendo previsto un strumento di programmazione ad hoc, ha dedicato alla montagna una sezione del Piano strategico della regione 2014-2018¹⁸¹

Anche la *Lombardia* ha esplicitamente previsto all'art. 5 della LR 25/2007 che il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) individui, in una sezione appositamente dedicata alla montagna, le linee guida pluriennali degli interventi in favore delle popolazioni e dei territori montani. In particolare con uno specifico allegato al DPEFR la Regione individua gli obiettivi della programmazione regionale in favore dei territori montani, le azioni che rivestono importanza strategica e le modalità di finanziamento degli interventi. A livello locale, poi, ogni Comunità montana presenta, per il proprio territorio, un programma integrato di sviluppo locale (PISL)¹⁸² di durata triennale che raccoglie progetti individuati sulla base di processi di partenariato locale.

«Al fine di assicurare l'armonizzazione e l'efficacia delle politiche della montagna, nonché la ricerca delle opportune sinergie tra i territori a livello provinciale e interprovinciale» la legge prevede una fase di confronto e coordinamento delle proposte definite dalle Comunità montane, prima della loro approvazione e presentazione alla Regione¹⁸³.

Anche il *Molise* sembra attribuire precise responsabilità di indirizzo programmatico alla Regione. La LR n. 15/2003 (art. 3) prevede, infatti, che essa predisponga – su proposta della Giunta regionale, previo confronto in sede di Conferenza regionale delle Autonomie locali e approvazione del Consiglio – il “Programma di sviluppo delle aree montane”, nel quale sono definiti i criteri direttivi di attuazione della legislazione per la montagna, determinati gli obiettivi specifici, i termini, le procedure e le modalità degli interventi, nonché i casi e le garanzie per gli atti sostitutivi. Il programma è soggetto a revisione ogni tre anni. La LR n. 6/2011, che ha soppresso le Comunità montane, ha confermato il Piano di sviluppo e il Programma operativo come strumenti di programmazione locale in mano alle nuove Unioni (art. 13).

In *Toscana*, la LR n. 68/2011 sulle autonomie locali prevede che la Regione dedichi un'apposita sezione del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) agli obiettivi strategici e alle priorità politiche in favore dei territori montani (art. 85). Inoltre, l'art. 86 prevede che la Giunta regionale adotti, di norma annualmente e previo esame in sede di tavolo di concertazione istituzionale, l'“Agenda per le montagne toscane”, nella quale sono riportati lo stato di elaborazione e di attuazione delle politiche regionali che coinvolgono i territori montani, le azioni da attivare a loro favore e le azioni

¹⁸¹ http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/GEN/piano_strategico/FOGLIA22/

¹⁸² Ai sensi della LR n. 2/2003 sulla programmazione negoziata regionale

¹⁸³ Vedi, anche, il Piano d'Azione montagna per l'anno 2009, approvato con Delib.G.R. 20 maggio 2009, n. 8/9447. Vedi inoltre, la Delib.G.R. 4 agosto 2011, n. 9/2096 e la Delib.G.R. 4 aprile 2012, n. 9/3227 per le modalità di prima applicazione del presente articolo.

di coordinamento attivate per perseguire questi obiettivi. E, ancora, «sentita la Consulta per le montagne¹⁸⁴, la Giunta regionale può convocare gli Stati generali della montagna quale momento di confronto con gli enti locali, le forze sociali, le istituzioni nazionali e comunitarie sulle politiche per i territori montani definite nel PRS». Infine, «per il coordinamento, l'integrazione e lo sviluppo degli interventi e delle risorse finanziarie destinate ai territori montani», la Giunta può stipulare (su base volontaria) con gli enti locali interessati un "patto per la montagna", ovvero uno strumento negoziale, che ha come riferimento il territorio di una provincia o territori sub provinciali, e che contiene gli interventi considerati come prioritari e strategici per il territorio montano (art. 88)¹⁸⁵.

4.5 Fondi regionali per la montagna

Come si è già accennato, la LR n. 97/1994 aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome il compito di istituire propri fondi regionali per la montagna cui far confluire le risorse del Fondo nazionale della montagna, oltre ad eventuali altre risorse regionali. Anche su questo fronte, come è immaginabile, le Regioni hanno operato scelte differenti.

In *Sicilia*, per esempio, la LR n. 2/2002¹⁸⁶, all'art. 61, ha previsto che l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste predisponga ogni anno un apposito piano per l'utilizzo delle risorse assegnate dallo Stato ai sensi della legge n. 94/1997. Il piano è approvato dalla Giunta regionale previo parere della competente Commissione dell'Assemblea regionale siciliana¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Istituita con DGR 14 gennaio 2002, n. 37.

¹⁸⁵ «4. L'iniziativa per la sottoscrizione di un patto per la montagna è dell'amministrazione provinciale quando il patto ha come riferimento l'intero territorio provinciale, è di una delle unioni di comuni di cui alle lettere a) e b) del comma 4 dell'articolo 87 quando ha come riferimento il livello territoriale sub-provinciale. 5. La partecipazione della Giunta regionale alla formazione del patto per la montagna è definita con deliberazione della Giunta medesima, in coerenza con gli indirizzi del PRS e degli altri atti della programmazione regionale. Agli interventi contenuti nel patto per la montagna è attribuita, compatibilmente con le discipline comunitarie, statali e regionali, priorità per i finanziamenti regionali destinati al territorio di riferimento. 6. In caso di sottoscrizione di un patto per la montagna, le risorse del fondo regionale per la montagna di cui all'articolo 87 sono, per gli enti di cui alle lettere a) e b) del comma 4 dello stesso articolo, destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi ivi contenuti. 7. Il patto per la montagna può essere costituito da un'apposita sezione, dedicata agli interventi per lo sviluppo dei territori montani, del patto per lo sviluppo locale di cui all'articolo 12-bis della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale). 8. Se è sottoscritto un patto per la montagna di livello provinciale, anche nella forma di cui al comma 7, non si procede alla stipula di altri patti per la montagna di livello sub-provinciale. Se questi sono già stati sottoscritti, gli interventi in essi previsti sono ricompresi nel patto di livello provinciale».

¹⁸⁶ Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002.

¹⁸⁷ La Delibera di Giunta n 246 del 2011 ha riconosciuto la competenza normativa in ordine al piano di riparto del Fondo regionale per la Montagna in capo al Dipartimento regionale Azienda Foreste Demaniali dell'Assessorato regionale delle Risorse Agricole e Alimentari.

In *Emilia-Romagna* la legge per la montagna del 2004 (LR n. 2/2004), nel testo modificato nel 2008 dalla LR n. 10/2008¹⁸⁸, ha previsto oltre al Fondo regionale per la montagna (art. 8), anche “altri fondi regionali per lo sviluppo della montagna” (art. 9). In particolare, il primo, alimentato oltre che dalle risorse del fondo nazionale anche da risorse aggiuntive di cofinanziamento definite con legge annuale di bilancio, è ripartito tra le Comunità montane in base ai criteri e alle modalità stabilite nel già citato Programma regionale per la montagna (di cui all’art. 3-*bis* della stessa legge). Il collegato alla legge di stabilità per il 2016 (LR n. 22/2015, comma 4-*bis*¹⁸⁹) ha, poi, aggiunto, attribuendolo alla Giunta, il potere di definire con proprio atto le modalità di concessione, liquidazione e revoca delle risorse del fondo¹⁹⁰.

Quanto agli “altri fondi”, l’art. 9 esplicita che la Regione concorre al finanziamento degli interventi per lo sviluppo della montagna anche attraverso altri fondi non specifici, vale a dire quello “per le piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico” – istituito in attuazione dell’art. 7, comma 3, legge n. 97/1994 e che finanzia contributi concessi dalle Comunità montane agli imprenditori agricoli per la realizzazione di piccole opere ed attività di manutenzione ambientale¹⁹¹ – e il fondo “per le opere pubbliche montane”, costituito dalle risorse del fondo nazionale ordinario per gli investimenti attribuite alla Regione, destinate alle Comunità montane per la realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico¹⁹².

In *Piemonte* l’art. 5 della LR n. 3/2014 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.

Le risorse del fondo nazionale per la montagna vengono utilizzate, assieme al 5% del fondo regionale, per il finanziamento di progetti strategici

¹⁸⁸ Art. 18, comma 1, lett.l), LR 30 giugno 2008, n. 10.

¹⁸⁹ “Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016”.

¹⁹⁰ Cfr., in merito, DGR. 22 marzo 2016 n. 368 “Definizione delle modalità di concessione, liquidazione e revoca del fondo regionale per la montagna, ai sensi dell’art. 8, comma 4-*bis*, L.R. n. 2/2004 e s.m.i.”.

¹⁹¹ Le risorse del fondo sono ripartite tra le Comunità montane in proporzione alla superficie totale delle aziende agro-silvo-pastorali censite all’interno delle zone montane dei rispettivi ambiti territoriali.

¹⁹² Le risorse del fondo sono ripartite a favore delle Comunità montane secondo i seguenti parametri: 1) sessanta per cento in proporzione alla superficie delle zone montane; 2) quaranta per cento in proporzione alla popolazione residente nelle zone montane

ad elevata valenza occupazionale per le zone montane (art. 6, comma 1, lett. c). Per il resto, il fondo regionale viene attribuito, per l'85% alle Unioni montane¹⁹³ e per il 10% ad iniziative della Giunta regionale, anche a carattere straordinario, per finalità di promozione, tutela e sviluppo delle zone montane, mediante spese e contributi ad enti e privati.

In *Molise* la LR n. 6/2011, all'art. 12 ("Fondo della montagna e finanziamenti a carico del bilancio regionale"), prevede che il fondo regionale sia alimentato dalla quota del fondo nazionale per la montagna attribuita alla Regione e da erogazioni aggiuntive regionali di cofinanziamento definite in sede di manovra finanziaria annuale. Le risorse sono ripartite tra le Unioni di comuni con riferimento alla popolazione e alla dimensione territoriale dei comuni montani.

Anche la LR n. 95/2000 dell'*Abruzzo*, all'art. 5, 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 a carico del bilancio regionale determinati annualmente con legge di bilancio, tra i quali una quota parte dei proventi derivanti dalle concessioni in materia di caccia, pesca e raccolta dei tartufi, oltre ad eventuali ulteriori finanziamenti specificatamente destinati allo sviluppo della montagna derivanti dal trasferimenti dello Stato, di enti pubblici e dell'Unione europea. Le risorse del fondo sono assegnate per il 90% alle Comunità montane, in base a vari criteri tra cui popolazione, superficie, indice di spopolamento, classi di età e svantaggio economico¹⁹⁴, per l'attuazione degli interventi speciali previsti e disciplinati dalla presente legge; il 10% è destinato per il finanziamento dei progetti pilota (cfr. art. 48 della stessa legge)¹⁹⁵.

La Regione, inoltre, definisce annualmente con atto di Giunta le leggi di spesa sulle cui disponibilità è definita una priorità a favore del territorio

¹⁹³ In proporzione alla popolazione residente per fasce altimetriche distinte in base alla zona, alpina o appenninica, di relativa appartenenza; alla superficie delle zone montane; secondo criteri premianti la montanità dei singoli comuni; in proporzione al personale già impiegato presso le comunità montane dipendente dall'unione montana.

¹⁹⁴ Il fondo è ripartito tra le comunità montane secondo i seguenti criteri: a) 20% in parti uguali tra tutte le comunità montane; b) 20% in relazione alla popolazione residente in zona classificata montana sulla base dei dati UNCEM nazionale più recenti; c) 20% in relazione alla superficie dei rispettivi territori classificati montani sulla base dei dati UNCEM nazionale più recenti; d) 20% in base all'indice di spopolamento delle zone classificate montane desunto dai dati UNCEM nazionale più recenti riferiti all'ultimo quinquennio; e) 5% in base alle classi di età secondo l'indice di dipendenza formulato come rapporto intercorrente tra la somma della popolazione di età superiore ai 65 anni ed inferiore ai 14 anni e la popolazione di età lavorativa secondo i dati riferiti all'ultimo censimento ISTAT; f) 15% in base ai criteri perequativi stabiliti dalla Giunta regionale tendenti a riequilibrare le situazioni di maggiore svantaggio socio-economico tra le comunità montane.

¹⁹⁵ Con DGR. n. 1137/2005; n. 659/2006; n. 146/2010; n. 599/2010; n. 809/2011 sono stati approvati i progetti pilota per la valorizzazione dell'ambito montano.

montano. La priorità opera per entità non inferiori al 30% per gli interventi in materia di agricoltura e forestazione, ambiente, ecologia, energia, trasporti e viabilità, urbanistica e territorio, turismo, artigianato, piccola e media industria e al 20% per i rimanenti settori.

In *Basilicata* l'art. 17 della LR n. 23/1997, dedicato al fondo regionale, è stato modificato, nel 2001 – dalla LR n. 8 – per eliminare il riferimento agli «altri stanziamenti a carico del bilancio regionale determinati annualmente in sede di approvazione della legge di bilancio tra i quali una quota parte dei proventi derivanti dalle concessioni e dalle relative infrazioni in materia di pesca e raccolta dei prodotti del sottobosco». A seguito di tale novella, il fondo regionale risulta, pertanto, composto solo dalla quota di quello nazionale e dalle risorse destinate allo sviluppo della montagna derivanti da trasferimenti di Enti pubblici dello Stato e dell'Unione Europea.

4.6 Vivere in montagna: servizi scolastici e trasporti

Come si accennava, uno degli ambiti che il legislatore ha ritenuto necessario tutelare è quello relativo alla presenza delle *scuole*. Già negli anni Cinquanta, il legislatore (statale) aveva adottato una specifica disciplina volta a garantire la presenza della scuola elementare nelle zone di montagna e, al contempo, a incentivare gli insegnanti a prestare il loro servizio in quelle scuole¹⁹⁶.

Al di là della presenza in sé delle scuole obbligatorie – che risponde all'esigenza di assicurare a tutti il diritto all'istruzione, espressamente garantito dalla Costituzione – il legislatore si è in più occasioni soffermato su aspetti legati all'ambito scolastico, prevalentemente con misure rivolte a incentivare gli insegnanti a scegliere di lavorare nelle zone montane o tese a garantire le migliori condizioni di insegnamento.

Come si cercherà di mettere in evidenza a breve, quello scolastico – forse proprio in virtù del diritto essenziale che viene tutelato – è un ambito in cui più significativa è la disciplina statale, rispetto a quella regionale. Tuttavia, non mancano interventi da parte delle Regioni (alcuni esempi vengono richiamati di seguito), anche se non sempre si tratta di atti di tipo normativo, ma talvolta di atti amministrativi che danno attuazione alle previsioni legislative statali.

L'intervento legislativo statale a tutela delle scuole di montagna si è, dunque, anzitutto concentrato su due aspetti. In primo luogo, ci si riferisce alla disciplina tesa a incentivare gli insegnanti a lavorare in zone “disagiate”. Il riferimento è alla previsione, già contenuta nella legge del 1957, ma poi in più occasioni modificata (e, invero, anche novellata con un intervento ritenuto illegittimo dalla Corte costituzionale), sul doppio punteggio per il servizio prestato nelle scuole di montagna, soprattutto in considerazione

¹⁹⁶ Il riferimento è alla legge 1 marzo 1957, n. 90, *Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna*, adesso abrogato dal decreto-legislativo 13 dicembre 2010, n. 212.

dell'insegnamento nelle scuole pluriclassi¹⁹⁷. L'altro aspetto, in parte legato al primo, riguarda proprio la dimensione delle classi, ambito anche questo sul quale il legislatore statale è in più occasioni tornato: sotto questo profilo, l'intervento è andato nel senso di prevedere deroghe nelle scuole e nelle sezioni staccate funzionanti nei comuni montani (nonché nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche) rispetto ai valori minimi stabiliti circa il numero di studenti per classe¹⁹⁸. Ovviamente, in questo caso, l'obiettivo è anzitutto quello di ovviare al problema delle classi composte da alunni iscritti ad anni di corso diversi, per evitare disagi di apprendimento agli alunni stessi¹⁹⁹.

¹⁹⁷ La disciplina di cui alla legge n. 90 del 1957 era stata "ampliata": con il decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (*Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università*), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, e il successivo decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (*Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, si era introdotto il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, recante «*Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna*») a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005. Inoltre, era consentita la valutazione privilegiata del servizio reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo un meccanismo premiale, successivamente al momento della scelta delle sedi. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 11 del 2007, ha dichiarato illegittima la previsione, evidenziando che nell'ordinamento esiste già una legislazione di favore per le sole scuole elementari di montagna (legge n. 90 del 1957), consolidata nel tempo (dal 1957 al 2004), secondo la quale la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti trova fondamento nell'insegnamento in scuole pluriclassi, quindi nell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse. Sulla decisione della Corte costituzionale, si veda, A. Masaracchia, *Insegnamento in scuole "di montagna" e tutela dell'affidamento ingenerato: un nuovo arretramento della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC* (<http://archivio.rivistaaic.it/giurisprudenza/decisioni2/masaracchia/scuolemontagna.html>), 6 giugno 2007.

Si segnala, in proposito, la previsione contenuta nella l.r. Friuli Venezia Giulia, 24 marzo 2001, n. 13, il cui articolo 17, "*Servizio scolastico nei territori montani*", prevede che "le Comunità montane esercitano funzioni amministrative per la concessione di contributi a sollievo degli oneri di trasferimento sostenuti dagli insegnanti che scelgono di prestare stabilmente il proprio servizio negli istituti scolastici ubicati nei territori montani, con l'obiettivo di creare condizioni che assicurino la continuità didattica nell'offerta formativa".

¹⁹⁸ Si veda, da ultimo, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009.

¹⁹⁹ Al fine di favorire la frequenza scolastica in zone particolarmente disagiate, il legislatore statale, con la legge 1 marzo 1957, n. 90, *Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna* (disciplina adesso abrogata), aveva previsto anche l'istituzione di convitti-scuola montani, che tuttora in alcune realtà permangono. Si veda, in particolare, l'articolo 6 della legge menzionata: "6. Sono istituite scuole elementari statali, in relazione alle necessità di adempimento dell'obbligo scolastico, presso i convitti-scuola montani, sorti per iniziativa dello Stato o di enti pubblici locali o di enti morali per assicurare una preparazione preprofessionale idonea ai compiti propri dell'economia locale".

In questo quadro, come si accennava, talvolta non mancano interventi (non sempre di rango legislativo) regionali. Si tratta, per lo più, di normative ad esempio indirizzate a dare fondi a sostegno delle Scuole Statali di Montagna²⁰⁰. Altre normative sono, invece, indirizzate a finanziare servizi correlati al diritto all'istruzione. Ci riferiamo a quelle normative, ad esempio, volte a garantire il trasporto scolastico²⁰¹.

L'importanza di un servizio essenziale come la presenza dei presidi scolastici ha portato, poi, alcune Regioni a istituire veri e propri "Osservatori" sulla condizione delle scuole di montagna, così da monitorare la situazione e intervenire rapidamente nei casi di maggiore difficoltà²⁰².

²⁰⁰ Così, ad esempio, la LR Basilicata n. 31 del 2008: si tratta della legge finanziaria ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2009"), la quale all'articolo 20 ("Azioni a sostegno degli alunni disabili e delle Scuole Statali di Montagna") autorizza la Giunta a emanare provvedimenti a sostegno delle scuole di montagna.

Allo stesso modo, la LR Abruzzo, 25 agosto 2006, n. 29, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 31 dicembre 2005, n. 46 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 - Legge finanziaria regionale 2006)* e alla L.R. 31 dicembre 2005, n. 47 (*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006 - Bilancio pluriennale 2006-2008*) - 1° *Provvedimento di variazione*, il cui articolo 46, comma 1, recita "La Regione Abruzzo, al fine di concorrere al superamento delle condizioni di disagio nelle quali versano le scuole di montagna, concede un contributo ai Comuni montani del territorio regionale con popolazione inferiore a 3000 abitanti risultante dall'ultimo censimento del 31 dicembre 2001, per la partecipazione alla copertura delle spese di funzionamento dei plessi scolastici regolarmente frequentati da alunni del ciclo di studi obbligatorio".

Vale, poi, la pena richiamare la LR n. 2/2004 dell'Emilia-Romagna il cui art. 13 affida a Province e Comuni, nel rispetto delle reciproche competenze, la promozione di accordi di programma con gli enti competenti, e in particolare con gli organi decentrati del Ministero dell'istruzione e con le istituzioni scolastiche interessate, al fine di garantire alle aree montane un'adeguata e razionale offerta di scuola dell'infanzia e dell'obbligo, e di opportunità formative nei percorsi di istruzione e formazione professionale, anche in integrazione tra loro. La finalità di tali accordi è quella di garantire una adeguata offerta di sedi e di spazi per le attività educative e formative, nonché l'organizzazione ottimale della rete scolastica, dei trasporti e degli altri servizi per l'accesso e la frequenza al sistema scolastico.

²⁰¹ Si veda, ad esempio, la LR n. 1 del 1997 dell'Abruzzo, "*Interventi finanziari in favore delle Comunità montane per il trasporto scolastico*" la quale ha previsto che, al fine di consentire alle Comunità montane di promuovere l'esercizio associato di servizi comunali relativi al trasporto scolastico, la Regione possa concedere un contributo per l'acquisto di uno scuolabus, purché tali Comunità abbiano ricevuto, da almeno tre Comuni ricadenti nel rispettivo ambito territoriale, la delega a gestire il servizio di trasporto degli alunni. La Regione, inoltre, con la LR n. 29/2006, art. 46, ha stabilito la concessione di un contributo ai Comuni montani del territorio regionale, con popolazione inferiore a 3000 abitanti, per la partecipazione alla copertura delle spese di funzionamento dei plessi scolastici frequentati da alunni del ciclo di studi obbligatorio.

In questo ambito, si veda anche in Veneto, la DGR del 6 ottobre 2014, n. 1820, con quale sono stati ammessi finanziamenti per le spese di gestione e funzionamento, tra gli altri servizi, anche di quelli che riguardano il trasporto scolastico e il riscaldamento nelle scuole.

²⁰² Si veda, ad esempio, il caso della Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it/montagna/areemontane/scuole/dwd/protocollointesa.pdf>

Riguardo al settore dei *trasporti*, una prima misura da segnalare è quella introdotta di recente, con un decreto dirigenziale del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture²⁰³, che classifica tra i veicoli speciali i mezzi del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del CAI (CNSAS) e i mezzi del soccorso alpino dell'Alpenverein Südtirol. Si tratta di una previsione che consente agevolazioni economiche sulle coperture assicurative dei mezzi e facilitazioni per le immatricolazioni e gli allestimenti tecnici speciali dei veicoli (certificazioni, relazioni tecniche, pesi, fissaggi, misure).

Non mancano, poi, discipline regionali in materia. Essenzialmente, anche in questo caso, si tratta di provvedimenti che erogano finanziamenti per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico nelle zone montane (che comprendono anche i servizi funiviari e funicolari). Ad esempio, in Lombardia, specifici contributi sono erogati nei confronti delle “linee di montagna”, ovvero di quelle il cui percorso si svolge in territorio già classificato montano, che interessino la circoscrizione di non più di due comuni non appartenenti a detto territorio ed abbiano almeno una di queste caratteristiche: ovvero, che il dislivello tra la quota minima e la massima del percorso non sia inferiore a quattrocento metri; o che la pendenza media ponderale rispetto alla lunghezza della linea tra i due capolinea sia superiore al 3 per cento²⁰⁴.

Più mirate sono le discipline dettate in materia in Abruzzo e in Friuli Venezia Giulia. Nel primo caso – oltre ad affidare alle Comunità montane il coordinamento tra i comuni interessati per la predisposizione di proposte atte a soddisfare la mobilità e la fruizione dei servizi di trasporto pubblico locale – si prevede che, nei comuni montani, in cui il servizio di trasporto pubblico sia mancante oppure risulti inadeguato ai bisogni delle popolazioni locali e per i quali non sia possibile elevare il livello dei servizi di trasporto pubblico, le Comunità montane ovvero i comuni provvedono ad organizzare e gestire servizi di trasporto integrativi potenziando quelli già disponibili sul territorio²⁰⁵. La disciplina friulana affida, invece, alle Province le funzioni concernenti gli interventi per l'attuazione dei servizi di trasporto locale differenziati a favore delle zone montane. In particolare, si prevede che le Province concedano ai comuni montani con meno di 5.000 abitanti o agli altri Comuni montani con centri abitati con meno di 500 abitanti contributi fino all'80 per cento del corrispettivo di servizio derivante dai contratti che i Comuni possono stipulare. Inoltre, si specifica che i contratti stipulati dai comuni possano, in particolare, prevedere servizi sperimentali a chiamata

²⁰³ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Decreto Dirigenziale, 8 luglio 2014.

²⁰⁴ Ora nella LR Lombardia, 14 luglio 2009, n. 11 “*Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti*”.

²⁰⁵ LR Abruzzo, 18 maggio 2000, n. 95, “*Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane*”, in particolare, art. 46. dello stesso tenore, la previsione contenuta nella LR Campania, 4 novembre 1998, n. 17, art. 14. E, ancora, simile la previsione contenuta in LR n. 2/2004 dell'Emilia-Romagna, art. 14; e in LR n. 18/2008 delle Marche, art. 9.

nelle zone a bassa densità abitativa, attivati utilizzando autoveicoli per il trasporto di persone o promiscuo²⁰⁶.

O, ancora, disposizioni sul trasporto pubblico locale nelle zone montane sono previste in Piemonte, laddove è consentito, agli enti locali ubicati nell'ambito delle aree a domanda debole, di individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, gestiti in economia ovvero da affidare, attraverso procedure concorsuali, a soggetti che abbiano i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Si aggiunge che, qualora non vi sia offerta di tali servizi, possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone. Infine, si rinvia a un regolamento degli enti locali la disciplina circa l'utilizzo degli scuolabus anche per finalità sociali ed assistenziali di trasporto degli adulti, naturalmente, compatibilmente con le esigenze del trasporto scolastico²⁰⁷.

4.7 Fare impresa in montagna

Già nella legge n. 97 del 1994 vi sono previsioni volte a incentivare lo sviluppo di attività produttive e l'attività di imprenditori commerciali di piccole dimensioni²⁰⁸. Del resto, anche sotto questo profilo, è chiaro che l'esistenza di tali attività è dirimente per lo sviluppo stesso delle zone montane e per la scelta di coloro che in tali aree decidono di vivere stabilmente. Alle agevolazioni previste a livello nazionale, talvolta, se ne sono aggiunte ulteriori da parte del legislatore regionale.

Alcune norme regionali, per esempio, sono indirizzate ai *piccoli esercizi commerciali*. In questo ambito, sono previste diverse tipologie di misure: in alcuni casi, si prevede l'assegnazione, in via prioritaria rispetto a esercizi commerciali situati in diverse zone della Regione, di contributi finanziari²⁰⁹; in altri, si prevedono agevolazioni in materia fiscale e contabile²¹⁰. Insieme

²⁰⁶ LR n. 13/2001 del Friuli Venezia Giulia, in particolare, art. 15.

²⁰⁷ LR n. 1/2000 del Piemonte (Testo coordinato). La stessa previsione è contenuta nella LR n. 3/2002 della Campania, , *“Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania”*.

²⁰⁸ Si fa, in particolare riferimento agli articoli 13, 16 e 17 della legge n. 97 del 1994.

²⁰⁹ Tra queste, art. 30, LR n. 95/2000 Abruzzo; LR n. 33/2000 Molise.

²¹⁰ Art. 14, LR n. 13/2001 del Friuli Venezia Giulia, dove è previsto altresì che per favorire la riduzione dei maggiori costi dovuti allo svantaggio localizzativo degli esercenti che operano nell'ambito dei territori dei comuni montani in cui la popolazione non superi i 3.000 abitanti, la Regione interviene a sostegno degli oneri sostenuti dalle imprese commerciali, ivi compresi i pubblici esercizi e i soggetti che gestiscono l'attività di distribuzione dei carburanti in montagna nei limiti del regime di aiuto *de minimis*. Attraverso il “Fondo regionale per lo sviluppo montano”, le Comunità montane e le Province competenti sul territorio, provvedono alla concessione dei contributi attraverso la pubblicazione delle graduatorie delle domande pervenute annualmente, come previsto dai regolamenti di attuazione, approvati con deliberazione dei Consigli delle Comunità montane. Le spese

alla previsione di incentivi per chi decide di aprire o di trasferire la propria attività commerciale da un comune non montano a uno montano²¹¹, alcune Regioni in considerazione della (talvolta oggettiva) difficoltà di avviare o mantenere un esercizio commerciale in territori a ridotta densità di popolazione, hanno pensato di prevedere la corresponsione di contributi e incentivi agli ambulanti che “assicurino la presenza della propria attività nell’ambito montano”²¹².

Non mancano, poi, casi in cui le Regioni favoriscono la presenza di *esercizi commerciali polifunzionali*, purchè gli stessi assicurino servizi essenziali per la vita delle comunità locali, come, per esempio: i servizi di e-government e telematici erogati tramite punti di accesso assistito; i servizi di riscossione delle entrate comunali; i servizi di tesoreria; i servizi ambientali ed energetici; i servizi postali accessori; i servizi bancari; i servizi artigianali, turistici e culturali; i servizi di volontariato; il servizio postale universale²¹³.

Numerose le norme regionali volte a promuovere la permanenza dell’*attività agricola* nel territorio montano, in ragione del fatto che si tratta di una attività produttiva prioritaria per la conservazione e valorizzazione del territorio montano. Si tratta di disposizioni a tutela del suolo agricolo e delle attività agricole, spesso attuative di disposizioni nazionali contenute nella legge n. 97/94, come, per esempio, quelle a garanzia della destinazione agricola dei terreni montani attraverso l’introduzione di un divieto di modificazioni da parte degli strumenti urbanistici dei Comuni montani all’uso dei terreni adibiti alle attività agropastorali²¹⁴; le norme volte a favorire la ricomposizione fondiaria attraverso la concessione a coltivatori

ammesse a contributo sono relative ad acquisizione materie prime, merci, imballi e trasporti, spese per lavoro dipendente e autonomo, spese per riscaldamento.

²¹¹ Così, ad esempio, LR Campania, 4 novembre 1998, n. 17, art. 8; LR Emilia-Romagna, 20 gennaio 2004, n. 2, artt. 21 e 22; e, ancora, LR Marche, 1 luglio 2008, n. 18, art. 8; e LR Molise, 16 aprile 2003, n. 15, art. 18. Si tratta di previsione che spesso contengono una clausola di “salvaguardia”, nel senso di specificare che i contributi sono concessi a condizione che i richiedenti si impegnino a non modificare la propria residenza e attività economica per un periodo di almeno 5 anni, pena la restituzione del contributo ricevuto aumentato degli interessi legali maturati. La LR Molise, 16 aprile 2003, n. 15, prevede per le imprese una serie di agevolazioni: si va dai finanziamenti per l’apertura di esercizi commerciali (art. 18), a concessioni per piccoli generatori e detrazioni fiscali per spese energetiche (art. 11), a una serie di interventi a sostegno delle imprese agricole (art. 13).

²¹² Art. 30, LR n. 95/2000 Abruzzo.

²¹³ Si veda, art. 92, LR n. 68/2011 Toscana. in questa direzione anche l’art. 5 della LR n. 25/2014 del Veneto (“Norme in materia di esercizi commerciali polifunzionali”) prevede che l’attivazione degli esercizi polifunzionali – che comprendono l’attività di commercio al dettaglio su area privata e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, unitamente ad altre attività economiche, amministrative o di servizi – nei comuni montani con popolazione inferiore a 3000 abitanti e nelle frazioni con meno di 1000 sia considerata compatibile con qualsiasi destinazione d’uso in essere.

²¹⁴ Cfr., ad esempio, art. 45 della LR n. 9/1999 del Lazio e art. 11 LR n. 95/2000 dell’Abruzzo.

diretti o imprenditori agricoli di contributi e finanziamenti per l'acquisto e la permuta di terreni²¹⁵; quelle volte al recupero dei terreni incolti o abbandonati attraverso la presentazione di progetti finalizzati alla costituzione o all'ampliamento di un'azienda agricola che, se approvati, vincolano l'area alla realizzazione dello stesso e costituiscono dichiarazione di pubblica utilità ai fini dell'espropriazione dell'uso del suolo per la durata massima di 20 anni²¹⁶. Vengono, inoltre, previsti incentivi per le infrastrutture necessarie alla razionalizzazione dei processi produttivi, e allo sviluppo della qualità dei prodotti, nonché al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie²¹⁷.

Interessanti – soprattutto alla luce del nuovo indirizzo che sembra essere stato impresso a livello nazionale dalla Strategia sulle Green Communities per i territori montani – le disposizioni regionali sul riconoscimento e la remunerazione dei “servizi d'interesse generale svolti dall'agricoltore e dal proprietario di terreni, in ambito montano”. Le norme – che attuano, in realtà, una disposizione già introdotta a livello nazionale dall'art. 7 della legge n. 97/1994 – prevedono che la Regione possa concedere agli imprenditori agricoli, singoli o associati, contributi sino ad un massimo che varia dal 60% al 75% della spesa documentata per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale e ripristino del paesaggio rurale concernenti le proprietà agro-silvo-pastorali²¹⁸. Proprio per finanziare questo tipo di servizi ambientali – compreso il contenimento della CO₂ in atmosfera – svolti dall'agricoltore di montagna l'Emilia-Romagna, per esempio, ha istituito un apposito fondo (art. 23, LR n. 2/2004, come modificato dalla LR n. 10/2008). Anche l'art. 24 (“Interventi a sostegno dell'agricoltura in aree montane”) ²¹⁹ del TU in materia d'agricoltura e foreste del 2008 (LR n.

²¹⁵ Cfr. art. 44, LR n. 9/1999 del Lazio; art. 19, LR n. 95/2000 della Regione Abruzzo; art. 8, LR n. 23/1997 della Basilicata; art. 35, LR n. 4/1999 della Calabria; art. 11, LR n. 17/1998 della Campania; art. 17, LR n. 2/2004 dell'Emilia-Romagna.

²¹⁶ Art. 7, LR n. 25/2014 del Veneto.

²¹⁷ In questo senso, ad esempio, art. 13, LR n. 95/2000 della Regione Abruzzo. Nello stesso articolo si prevede inoltre che, “Al fine di agevolare il processo di ristrutturazione del settore della produzione lattiera delle zone montane e di consentire alle aziende ivi ubicate l'ottenimento di redditi adeguati, le Comunità montane possono concedere agli imprenditori agricoli, singoli od associati, contributi per l'acquisizione della proprietà di quote latte”.

²¹⁸ Cfr. art. 13.3, LR n. 95/2000 della Regione Abruzzo; art. 40, LR n. 9/1999 della Regione Lazio; art. 4, LR n. 23/1997 della Basilicata; art. 31, LR n. 4/1999 della Calabria; art. 7, LR n. 17/1998 della Campania; art. 8, LR n. 33/1997 della Liguria.

²¹⁹ Ai sensi della DGR n. 9/2935 (“Determinazioni in merito alle disposizioni attuative delle misure a sostegno dell'agricoltura in aree montane (art. 24, L.R. n. 31/2008)”) del 2012 i seguenti regimi di sostegno: Misura 2.1 “Aiuti agli investimenti nelle aziende agricole”; Misura 2.2 “Miglioramento della produttività e funzionalità degli alpeggi e dei pascoli montani”; Misura 2.3 “Riqualificazione e Modernizzazione dei processi di trasformazione, conservazione e commercializzazione delle produzioni agro-zootecniche, con particolare riferimento al settore lattiero caseario”; Misura 2.7 “Manutenzione delle aree boscate e di piccole opere di sistemazione idraulico-forestale”; Misura 2.8 “Servizi di interesse collettivo

31/2008) della Lombardia ha previsto che siano riconosciuti e remunerati i servizi di interesse collettivo prestati dagli operatori agricoli di montagna e che a tale scopo le comunità montane e i comuni classificati montani possano stipulare con imprenditori agricoli singoli o associati contratti di protezione territoriale e ambientale per l'esecuzione di piccole opere e attività di sistemazione e manutenzione del territorio montano.

Tra le altre attività economiche, le norme regionali spesso si occupano di promuovere lo sviluppo dell'artigianato o dei mestieri tradizionali della montagna²²⁰, ma un'attenzione particolare ci sembra venga dedicata al *turismo*. Così come per gli altri settori produttivi, anche le norme regionali in materia di turismo montano comprendono sia norme di carattere generale di promozione e sviluppo che disposizioni che attribuiscono incentivi o finanziamenti. Diverse disposizioni riguardano la valorizzazione delle potenzialità produttive, ricreative e culturali del "turismo rurale montano"²²¹ e prevedono, a tale scopo, che gli operatori del settore possano accedere a contributi finanziari previsti da leggi regionali e programmi comunitari a gestione regionale, nonché a quelli eventualmente concessi dalle Comunità montane per l'attuazione dei progetti e programmi di turismo rurale montano per la conservazione la valorizzazione del patrimonio edilizio rurale di particolare significato storico, paesaggistico ed architettonico, nonché per

prestati dagli operatori agricoli di montagna - Contratti di prestazione territoriale e ambientale". Ai sensi della DGR n. 10/3632 del 2015 ("Misure a sostegno dell'agricoltura in aree montane (art. 24 L.R. 5 dicembre 2008, n. 31): procedura aiuti di stato"): Misura 2.1 "Aiuti agli investimenti nelle aziende agricole"; Misura 2.2 "Miglioramento della produttività e funzionalità delle malghe"; Misura 2.3 "Riqualificazione e modernizzazione dei processi di trasformazione, conservazione e commercializzazione delle produzioni agro-zootecniche, con particolare riferimento al settore lattiero-caseario".

²²⁰ Cfr., per esempio, art. 21, LR n. 95/2000 dell'Abruzzo.

²²¹ «2. Per turismo rurale montano si intendono le attività di ricezione ed ospitalità, di ristorazione, somministrazione di pasti e bevande, commercializzazione diretta di prodotti agro-alimentari propri, di artigianato artistico e tradizionale, attività sportive, del tempo libero e di servizio; nonché le attività agrituristiche, finalizzate alla fruizione dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio rurale montano. 3. Le attività di turismo rurale montano possono essere svolte da soggetti in possesso delle autorizzazioni necessarie per: a) esercizi alberghieri; b) esercizi extra-alberghieri; c) esercizi di ristorazione per la somministrazione di pasti e bevande; d) esercizi agrituristici; e) esercizi per la gestione di servizi di organizzazione di supporto ad attività didattiche all'aria aperta, lo sport ed il tempo libero; f) tutte le attività riconducibili al turismo rurale montano. 4. Per beneficiare della qualifica di operatore turistico rurale montano, nei settori della ricettività e della ristorazione, devono ricorrere le seguenti condizioni: a) l'attività deve essere svolta in immobili ubicati all'esterno del territorio urbanizzato, ovvero nei centri storici o in nuclei abitati con popolazione fino a 500 abitanti; b) in particolare l'attività di ristorazione deve essere basata sulla gastronomia tipica della zona, con l'utilizzazione di materie prime provenienti, in prevalenza, da aziende operanti nell'ambito montano», LR n. 95/2000 dell'Abruzzo.

il restauro dei centri storici e dei nuclei abitativi rurali valorizzando le tipologie edilizie tradizionali²²².

Altre disposizioni più generali a sostegno del turismo in montagna prevedono finanziamenti per l'attuazione di un programma integrato di interventi di valorizzazione e salvaguardia delle risorse strutturali ed ambientali, di diversificazione e specializzazione dell'offerta turistica e culturale, di incremento dei livelli occupazionali²²³; contributi agli operatori turistici e ad altri soggetti individuati come possibili beneficiari (imprese singole o associate; enti locali territoriali e loro forme associative; associazioni e persone giuridiche private a carattere non commerciale, ecc.) per la realizzazione o la ristrutturazione, l'ampliamento, l'ammodernamento, la riqualificazione di strutture e impianti, ad eccezione delle spese per l'acquisto di aree e immobili, «per interventi inerenti: a) strutture ricettive, acquisizione di impianti e attrezzature finalizzate alla fruizione turistica del territorio montano; b) strutture sportive, ricreative finalizzate alla migliore fruibilità turistica ed alla qualità del territorio montano»²²⁴; finanziamenti di

²²² Cfr., per esempio, art. 22 della LR n. 95/2000 dell'Abruzzo; art. 11, LR n. 23/1997 della Basilicata; art. 46 della LR n.9/1999 del Lazio; art. 12 LR n. 17/1998 Campania.

²²³ Art. 23, LR n. 10/2001 Lazio. Il programma, adottato dalla Giunta, ha durata triennale e viene gestito dalle Province che, dopo aver condotto le opportune consultazioni con i comuni o gli altri soggetti interessati del proprio territorio, inviano le proposte di interventi alla Giunta per l'approvazione. Con DGR n. 1889/2001 sono state definite le linee guida per la predisposizione del programma integrato – articolate nei tre macro-settori dello sport invernale, dell'attività escursionistica e del “tempo libero” – poi approvato con DGR n. 58/2003. Sembra, però, che dopo il triennio 2002-2004 il fondo, e dunque, il programma, non sia stato rifinanziato.

²²⁴ In art. 8, LR n. 40/2002, Emilia-Romagna. Cfr. anche la DCR 6 marzo 2003, n. 462 “L.R. n. 40 del 2002, art. 3, comma 2. Criteri e modalità per la destinazione dei contributi (Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale) (proposta della Giunta regionale in data 20 gennaio 2003, n. 45)”. Come si legge sul sito della Regione, alla pagina dedicata agli incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale – in attuazione della LR n. 40/2000 – (<http://imprese.regione.emilia-romagna.it/turismo/temi/alberghi/incentivi-per-lo-sviluppo-e-la-qualificazione-dellofferta-turistica-regionale>), il turismo montano è ricompreso nella linea di finanziamento 1 (artt. 6 -8 - 9) “Contributi per incrementare la produttività delle aziende ricettive, turistico-ricreative e per il turismo montano ed il termalismo – Imprese”, accessibili da parte delle imprese singole o associate e le cui domande di finanziamento sono gestite dalle Province. Quanto alla forma e alla percentuale di contributo, si legge sul sito che, per piccole e medie imprese, le agevolazioni in conto capitale, riguardanti gli interventi previsti dal titolo II della L.R. 40/2002, possono essere concesse alle imprese qualificate piccole o medie imprese ai sensi della Raccomandazione della Commissione 2003/361, del 6 maggio 2003 (2003/361/CE), per interventi non iniziati alla data della presentazione della domanda di contributo: interventi strutturali e materiali Potranno essere richiesti contributi in conto capitale dal 15% al 25% dell'importo ammissibile. La percentuale del contributo potrà variare dal 15% al 30% per gli interventi realizzati nelle aree montane interventi previsti al comma 2 dall'art. 6 della L.R. 40/2002. Il contributo in conto capitale concedibile non potrà superare il 50% della spesa ammessa a contributo. Contributi a favore di grandi imprese o in caso di interventi già iniziati: Nel caso gli interventi riguardino grandi imprese o nel caso gli interventi oggetto del contributo siano

piccoli progetti (fino ad un massimo di 100.000 Euro) in favore del turismo montano, sia estivo che invernale²²⁵.

Tra le norme più recenti, si ricorda la LR n. 6/2015 (art. 30, comma 1) del Veneto che ha inserito nella LR n. 11/2013 l'art. 48-*bis* dedicato al turismo di montagna. La norma – allo scopo di sostenere il turismo in alta montagna e le attività alpinistiche ed escursionistiche –, dopo aver distribuito, tra Unioni di comuni e Comuni, le funzioni amministrative relative alla realizzazione e gestione dei sentieri alpini, alla sorveglianza e manutenzione dei bivacchi fissi alpini, nonché alla realizzazione e gestione delle vie ferrate, delle opere e degli eventuali impianti fissi dei sentieri attrezzati, affida alla Giunta il compito di disciplinare i criteri e le modalità per sostenere tali interventi, trasferendo alle Unioni montane, sulla base di programmi proposti dalle stesse, le risorse finanziarie annue per la concessione di contributi. Criteri e modalità per la concessione di contributi devono essere dettati anche per garantire la manutenzione, l'adozione di tecnologie innovative, il risparmio energetico e la sicurezza dei rifugi alpini di proprietà di enti pubblici o senza scopo di lucro (comma 5); nonché per assicurare al CAI contributi annui finalizzati, in particolare, alla promozione della conoscenza, conservazione e frequentazione in sicurezza del territorio montano (comma 6)²²⁶.

Anche il Friuli-Venezia Giulia ha dedicato l'art. 4 di una recente legge sulle attività produttive (LR n. 4/2014) agli interventi in favore delle strutture ricettive alberghiere in montagna prevedendo che vengano concessi aiuti²²⁷ a sostegno di investimenti finalizzati alla realizzazione di progetti di

stati già iniziati al momento della presentazione della domanda le percentuali di contributo concedibili sono quelle indicate per gli "interventi strutturali e materiali", mentre per gli interventi indicati al comma 2 dell'art. 6 della L.R. 40/2002 la percentuale massima del contributo è il 50% della spesa ammessa a contributo (<http://imprese.regione.emilia-romagna.it/turismo/temi/alberghi/incentivi-per-lo-sviluppo-e-la-qualificazione-dellofferta-turistica-regionale>).

²²⁵ Art. 17 la LR n. 15/2003, Molise.

²²⁶ In particolare: a) incrementare la conoscenza presso la popolazione del Bene Dolomiti Unesco e delle attività svolte dall'uomo in alta montagna; b) realizzare presso le Sezioni CAI corsi di formazione e di introduzione all'alpinismo, scialpinismo, escursionismo, speleologia, canyoning; c) realizzare corsi di aggiornamento tecnico didattico per istruttori di alpinismo, anche attivando iniziative di studio delle tecniche e dei materiali collegati all'alpinismo e scialpinismo e dei problemi fisiopatologici riguardanti l'interazione dell'uomo con l'ambiente montano; d) promuovere lo studio e la conoscenza del patrimonio socio-culturale, ambientale, storico ed artistico della montagna e delle sue comunità, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, convegni, mostre, rassegne ed altre manifestazioni ed eventi culturali; e) favorire la diffusione della cultura alpina e della montagna veneta negli istituti scolastici di ogni ordine e grado; f) organizzare corsi giovanili di formazione per una corretta e sicura frequentazione dell'ambiente montano; g) sostenere l'attività di studio, formazione, divulgazione e aggiornamento svolta presso il Centro di Formazione per la Montagna "Bruno Crepaz" al Passo Pordoi di proprietà del Club Alpino Italiano.

²²⁷ Vengono utilizzati i fondi previsti nel Programma attuativo regionale (PAR) per il Fondo di sviluppo e coesione 2007- 2013, approvato dal CIPE con deliberazione 20 gennaio 2012, n. 10

innovazione o di riconversione delle attività industriali e progetti di ristrutturazione e ammodernamento delle strutture ricettive alberghiere allo scopo di rendere il servizio di maggiore qualità²²⁸.

²²⁸ I criteri e le modalità per la concessione degli aiuti sono stati definiti con regolamento (D.P.Reg. 27 maggio 2014, n. 099/Pres.).

Riferimenti bibliografici

- Abrami A. (1994), *Una nuova legge sulla montagna*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, I, p. 471.
- Amato G. (1992), *Il mercato nella Costituzione*, in «Quaderni costituzionali», 1, pp. 13 e ss.
- AA.VV. (2016) *Rapporto Montagne Italia 2015*, Fondazione Montagne Italia (FMI).
- Baldi B., Xilo G. (2012), *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2012.
- Bevilacqua P. (2002), *L'osso*, in *Meridiana*, n. 44, pp. 7-13.
- Bilancia P. (2012), *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2012
- Borghi P. (1995), *Servizi. Usi civici*, commento all'art. 12, in Costato (a cura di), *La nuova legge per le zone montane*, pp. 89-92.
- Cannata G., Folloni G., Gorla G. (a cura di) (1997), *Lavorare e vivere in montagna- Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Quaderni della montagna, Imont-Bononia University Press, Roma-Bologna.
- Cerea G., Marcantoni M. (a cura di) (2016), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano.
- Cerulli Irelli V. (2005), *Comunità montane*, intervento al seminario UNCEM tenutosi a Roma il 29 settembre 2005, in *UNCEM Notizie*, n. 23.
- Costato (a cura di) (1995), *La nuova legge per le zone montane*, Giuffrè, Milano.
- Chiodini L. (a cura di) (2012), *Comuni Montani 2012*, IFEL - Dipartimento Economia Territoriale, on line [file:///C:/Users/pc55555/Downloads/COMUNI_MONTANI_2012%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/pc55555/Downloads/COMUNI_MONTANI_2012%20(1).pdf).
- Ciaschi A. e Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, Imont-Bononia University Press, Roma-Bologna.
- De Martin G.C. (1989), *Comunità montane*, in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, III, UTET, Torino.
- De Martin G.C. (2014), *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Astrid Rassegna*, n. 21/2014.
- De Martin G.C., Di Folco R. (2009), *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, nota Corte cost. n. 237/2009, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- De Martin G.C., Meloni G. (2008), *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia*, Firenze.

- De Vecchis G. (1996), *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Bologna, Kappa.
- Dell'Angelo G.G. (1972), *Le procedure di programmazione per la montagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 433 e ss.
- Desideri C. (1980), *I problemi attuali delle comunità montane. Profili istituzionali*, in Idem (a cura di) *Programmazione ed enti locali: il caso delle comunità montane*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Desideri C. (2014), *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 1, pp. 9-22.
- Di Folco M. (2016), *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, l.cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 315 e ss.
- Di Giacomo Russo B. (2015), *L'organizzazione e il funzionamento della specificità montana*, in Di Giacomo Russo B., Peretti C., Tarzia A. (a cura di), *La riforma "Delrio": analisi e prospettive*, Lecce.
- Di Girolamo A.S. (2013), *L'ordinamento locale* in Gardini G., Vandelli L. (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Rimini, Maggioli.
- Fabrizzi F. (2016), *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.
- Fabrizzi F., G.M. Salerno (a cura di) (2014), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli.
- Ferrara A. (2016), *La competenza legislativa sui profili ordinari generali degli enti di area vasta*, in *www.federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 5/2016.
- Ferrari (1995), *Esercizio associato di funzioni e gestione associata di servizi*, commento all'art. 11, in Costato L. (a cura di), *op.cit.*
- Filippini R. e Maglieri A. (2008), *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 3-4.
- Gaspari O. (2015), *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2/2015, pp. 129-142.
- Gentilini A. (2014), *Le Regioni e gli Enti locali*, in Mangiameli S. (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Gruppo24Ore, Milano.
- Germanò A. (1988), voce *Comunità montane*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., vol. III.

- Kustermann C.L. (2002), *L'inquadramento delle Comunità montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001*, in *Regioni e Comunità locali*, n. 5.
- Losavio C. (2007), *La governance dei territori montani, un problema ancora aperto*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32.
- Losavio C. (2007), *Finanziamenti e agevolazioni per chi vive e abita in montagna*, in *SLM-Sopra il Livello del Mare*, n. 32.
- Losavio C. (2011), *Le norme sul finanziamento e sul riordino delle Comunità montane al vaglio della Corte costituzionale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati* n. 1.
- Mainardis C. (2006), *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, in *Le Regioni*, n. 1.
- Mangiameli S. (2005), *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- Mangiameli S. (2009), *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli Editore.
- Mangiameli S. (a cura di) (2013), *Province e funzioni di area vasta*, Donzelli Editore, Roma.
- Mangiameli S. (2014), *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.
- Mauri F. (2016), *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.
- Merlini S. (1974), *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica*, in *Rivista di diritto agrario*, I.
- Merloni F. (2014), *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, p. 239 e ss.
- Piccioni L. (2002), *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*, in *Meridiana* n. 44, pp. 125-161.
- Pinelli C. (2015), *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015.
- Rescigno G.U. (2005), *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, nota a Corte cost. n. 244/2005, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- Rinaldi F., *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in www.forumcostituzionale.it

- Salsa A. (2016), *Il valore dell'autogoverno per le terre alte*, in Cerea G. e Marcantoni M. (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano.
- Sterpa A. (2016), *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 5/2016.
- Tamponi M. (1999), voce *Territori montani*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., vol. XIX.
- Vandelli L. (2014), *Il riconoscimento da parte delle Regioni delle peculiarità delle province montane e di confine*, in Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli editore.
- Vandelli L. (2014), *Le funzioni fondamentali delle province montane e di confine*, in Vandelli L. (a cura di), op. cit.
- Viceconte N. (2010), *Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?*, in *Rivista dell'AIC* - 02.07.2010
- Vignoli G. (1977), *Comunità montana: compiti e natura*, in *Rivista di diritto agrario*, I.