

Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*

di Matteo Carrer**
(20 ottobre 2019)

Sommario: 1. La costruzione della montagna come problema giuridico. – 1.1. Consistenza teorica del dato costituzionale. – 2. Le opzioni logiche fondamentali. – 3. Schema commentato delle opzioni logiche. – 4. Alcune definizioni di montagna nello schema classificatorio. – 5. Prospettive e conclusioni.

1. La costruzione della montagna come problema giuridico

Il rapporto tra diritto e realtà appare troppo ampio per essere affrontato compiutamente in un breve contributo quale si propone di essere il presente: che sia la seconda a costruire il primo o il primo a contribuire alla comprensione della seconda¹, il tema spazia su percorsi interdisciplinari sia all'interno delle discipline giuridiche come abitualmente intese sia nell'ampio mondo delle discipline diverse dal diritto. Gli aspetti di teoria generale si intrecciano a quelli di filosofia e la politica del diritto si collega ad aspetti maggiormente operativi².

Per contribuire al tema senza affrontare aspetti teorici e speculativi puri che vanno oltre l'indagine che ci si prefigge di svolgere, si porrà immediatamente il caso di una norma costituzionale che appare particolarmente adatta a impostare il ragionamento sul diritto come metaforico "materiale da costruzione".

Il riferimento è alla citazione nella Carta fondamentale della Repubblica delle "zone montane" contenuto nel sintetico comma secondo dell'art. 44, il quale recita: «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Non si può nascondere che vari problemi interpretativi e applicativi possono nascere da ogni termine utilizzato nella disposizione³ e che – paradossalmente – le parole più chiare utilizzate dal costituente appaiono essere proprio quelle recanti "zone montane", per la semplice ragione che le montagne esistono e sono una parte tanto significativa quanto fisicamente imponente sia delle terre emerse in generale sia del territorio della Repubblica in particolare.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Tema che riguarda la concezione stessa del diritto. In particolare, la concezione positivista, sulla quale molti filosofi e teorici del diritto si sono confrontati almeno per tutto il XX secolo.

² Per alcuni approfondimenti su questi medesimi aspetti e sulla medesima norma costituzionale, v. M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambientediritto.it*, 2019.

³ In dottrina si veda, *ex multis*: F. MERLONI, *Montagna*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, p. 1 ss.; C. DESIDERI, *I territori montani tra Stato e regioni*, in *Economia pubblica*, 10/1975, p. 27 ss.; F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44 in Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; AA.VV. (a cura di F. Ferlino, F.S. Rota), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2013; AA.VV. (a cura di B. di Giacomo Russo, L. Songini), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; AA.VV. (a cura di R. Louvin), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017; nonché, più di recente, M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale*, Bergamo University Press, 2018; ID., *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019.

Eppure, riconoscere l'esistenza fisica di ammassi rocciosi che si elevano anche svariate migliaia di metri sul livello del mare non comporta ancora porsi il problema della montagna *nel diritto*.

I punti sostanziali, qui, sono due, separati nelle premesse logico-metodologiche ma vicini nell'applicazione concreta. È necessario scomodare nientemeno che una breve riflessione sul rapporto tra sovranità e territorio e un altrettanto sintetico riferimento al diritto come vettore per la costruzione di "differenze", cioè come strumento classificatore.

Di nuovo, si applichino tali onerose categorie concettuali all'esempio della montagna e alle zone montane costituzionalmente citate.

È suggestiva l'ipotesi etimologica che fa derivare il sostantivo in lingua italiana "territorio" dal verbo latino "terrere": il territorio avrebbe, dunque, la medesima radice latina del sostantivo "terrore" e, sempre come derivazione etimologica, delinerebbe lo spazio entro il quale si rende effettivo il timore dell'autorità costituita⁴. A risultati consimili, sia pure meno emozionali, si giunge con la teoria classica della sovranità, la quale ipotizza che il territorio sia lo spazio fisico entro il quale è effettivo il potere del soggetto sovrano, cioè lo Stato. Poiché lo Stato è inteso anche come ordinamento giuridico, il territorio è lo spazio dove è valido ed efficace il diritto dello Stato. Si tratta di un legame particolarmente intenso tra due entità che non hanno elementi in comune, se altrimenti considerate: la forza e lo spazio.

Venendo al caso italiano, il territorio della Repubblica è lo spazio geografico ove hanno vigore le leggi della Repubblica. La spinta uniformante di questa equazione a due proposizioni e tre elementi, dove lo Stato⁵ risulta comune ad entrambe, è fortissima.

Non tragga in inganno il possibile uso alternativo di termini diversi, a volte declinabili linguisticamente al singolare o al plurale (legge o ordinamento; Stato o Repubblica; legge o leggi). Il concetto fondamentale, non difficile da identificare, è quello per cui il territorio è strettamente legato allo Stato-ordinamento proprio in funzione dell'esistenza della sovranità. Pertanto, la legge dello Stato si applica identica sull'intero territorio. Più che una consequenzialità logica, tra le ultime due proposizioni si verifica un'identità. Non una è conseguenza dell'altra, ma l'una è riformulazione dell'altra.

Se il territorio si definisce in base a dove si estende l'ordinamento, l'ordinamento è identico sul territorio. In caso contrario, si tratterebbe di ordinamenti diversi e, dunque, di sovranità diverse.

È interessante domandarsi perché sia così, ma la risposta percorre vie che conducono lontano dall'esame della questione che ci si è prefissati di indagare. *Prima facie*, la risposta attiene all'unicità del potere statale e della sovranità, alla centralità della legge, in sintesi alla costruzione dello Stato modernamente inteso.

Resta una possibile obiezione da sviluppare: quella secondo la quale l'ordinamento può accettare difformità dell'ordinamento sul territorio senza perdere di unità, anzi prevedendole e connaturandole alla propria essenza. Sarebbe il caso, ad esempio, degli Stati federati. Ebbene, più che una vera e propria obiezione, si ripeterebbe in scala diversa, o forse solo con un sistema più articolato di confini interni, il medesimo argomento dell'unicità del potere sullo spazio.

Da questa osservazione generale discende che il territorio, di per sé, ovvero nei suoi aspetti naturalistici, non rileva al diritto quanto alla costruzione dello Stato. Dal mare ai monti, dall'alto al basso, dal territorio vero e proprio a quello simbolico (sedi diplomatiche o mezzi aeronavali), il diritto è identico. Il contratto concluso sulla nave battente bandiera dello Stato è identico a quello concluso nel centro della relativa capitale; i diritti di cui gode

⁴ G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, 3/2017, p. 2.

⁵ Si è detto Repubblica, ma si intende il soggetto esercitante la sovranità (art. 1), non la somma della piramide degli enti territoriali (art. 114).

il cittadino sono identici sia che il cittadino si trovi sulla spiaggia o un alto monte e così via⁶.

È pur vero che più facilmente e realisticamente si concluderà un contratto di compravendita di pesce fresco in vicinanza del mare, o che la normativa sulla produzione di energia da fonte idroelettrica riguardi installazioni aventi sede sul territorio montano, ma fin qui ancora non rileva né la posizione di persone o cose né la identica validità della norma sull'intero territorio.

Il mero *id quod plerumque accidit* non sposta la presupposizione della uniformità del diritto, che è confermata da svariati argomenti di sistema. Innanzitutto, la centralità del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Non per lettura formalistica, anzi proprio in funzione di una lettura sostanzialistica. Se sono situazioni diverse a giustificare trattamenti (di legge) diversi, la differenza di posizione sul territorio della Repubblica non pare fondamento bastante per differenziare i diritti del singolo e le libertà di cui gode il singolo. A meno di costruire la differenza di territorio come un ostacolo di ordine economico o sociale, per citare l'art. 3 Cost. aggiungendo, però, che appartenga alla categoria degli ostacoli "insormontabili", dato che in caso contrario la Repubblica è impegnata proprio ad evitare che simili condizioni di fatto costituiscano un impedimento al godimento e all'esercizio di diritti e doveri.

Solo poco più articolato il ragionamento attorno alla differenziazione dei pubblici poteri in relazione al territorio. Ai sensi dell'art. 5, la Repubblica adegua la legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento, ampi ordini entro i quali *possono* rientrare differenze di territorio.

Pare che delle previsioni di legge articolate e differenziate in funzione delle differenze del territorio debbano essere costruite dalla legge. Ecco, dunque, l'importanza dell'art. 44, co. 2° Cost., che dà riconoscimento costituzionale alle "zone montane". È solo il caso di aggiungere che, per quanto la storia e la geografia dell'Italia indichino un legame con il mare intenso e duraturo, nessuna norma della Carta costituzionale sia espressamente dedicata alla condizione peninsulare del territorio della Repubblica o al mare⁷.

Per completezza di riflessione, è opportuno specificare che anche la legge ordinaria potrebbe – e può – costruire delle differenze territoriali significative⁸, ma rimane ferma la prima conclusione cui si è giunti, ovvero la necessità che sia il diritto a leggere e chiedere una differenza fondata sul territorio.

Ecco, dunque, delineate le prime due coordinate logico-metodologiche della riflessione: primo, il diritto dello Stato sovrano tende all'uniformità. Eventuali ragionevoli eccezioni possono sussistere ma, secondo, è il diritto che determina il confine. Applicando questa dizione teorica al territorio, elemento fondamentale della costruzione dello Stato, l'ordinamento trova uniforme applicazione sull'intero spazio della sovranità e, affinché la

⁶ M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., spec. p. 10.

⁷ Se non, forse, la materia "porti e aeroporti civili" (art. 117, co. 3°), ma si tratta di un riferimento quantomeno indiretto. Sono maggiormente propensi a osservazioni di ordine territoriale le norme statutarie regionali. Tra queste, si segnalano due statuti diversi per fonte normativa e per stagione di approvazione: lo Statuto Sardegna (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) che si apre con un dato geografico, ricordando che «la Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma» e lo Statuto Liguria (l. statutaria 3 maggio 2005, n. 1) il quale si apre con una premessa che individua la Regione «stretta tra monti e mare in paesaggi di poetica bellezza, fitta di itinerari che, intrecciandosi tra la costa e l'interno, valorizzano la funzione essenziale del più grande sistema portuale del Mediterraneo, "porta" dell'Europa sul mondo».

⁸ Si pensi al caso delle comunità isolate o di arcipelago (art. 29 d.lgs. 267/2000), non casualmente mutate dalle comunità montane, o a norme quale l'art. 4, co. 3-bis d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", secondo cui è previsto che i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire un contributo di sbarco «fino ad un massimo di euro 5 in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica», il cui gettito «è destinato a finanziare interventi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e salvaguardia ambientale nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità».

montagna costituisca un elemento giuridicamente rilevante, deve intervenire un provvedimento di legge.

1.1. Consistenza teorica del dato costituzionale

I passaggi logici appena proposti potrebbero essere evitati partendo da una considerazione differente, meno speculativa e più aderente al dato normativo. Ovvero, si potrebbe iniziare l'analisi notando (con spirito maggiormente positivista) che, se la Costituzione cita le zone montane, esse rilevano al diritto. Quantomeno, al diritto della Repubblica italiana e al suo fondamento normativo gerarchico sulla Costituzione del 1948 (e fino a revisione della stessa sul punto specifico).

In entrambi i casi, per lo Stato-ordinamento Italia, le "zone montane" sono meritevoli di attenzione, di certo da parte del legislatore e da parte della riflessione dottrinale.

I due argomenti, quello centrato sulla dottrina dello Stato moderno e quello maggiormente positivista centrato sulla Costituzione, convergono. Tuttavia, affermare che le zone montane rilevano al diritto non significa affermare che la montagna esista *in rerum natura* in Italia né ancora si è giunti alla sua delimitazione.

Il primo argomento, lo si ammette, è puramente speculativo per chi conosce anche in modo molto sommario la geografia italiana. In linea teorica, però, potrebbe non essere impossibile che una Costituzione di uno Stato privo di montagne le citi e vi attribuisca importanza. Per fare un esempio estremo, il legittimo governo italiano esiliato in un territorio totalmente privo di alture potrebbe continuare a ritenere come vigente la Costituzione del 1948 comprensiva dell'art. 44, co. 2° anche senza che vi siano montagne su cui estendere la propria sovranità effettiva.

D'altra parte, invece, dire che le zone montane siano d'interesse giuridico non delinea ancora dove esse si trovino e quali effettivi confini abbiano.

È solo il caso di ricordare che determinare dove inizia o dove termina una montagna è un problema che non riguarda solo il diritto ma anche la definizione di senso comune o in altre scienze⁹. Mentre la casuale presenza di una massa rocciosa molto alta a picco sul livello del mare o a improvviso sbalzo sulla pianura non genera particolari problemi – se non, al più, quantificarne l'altezza discriminante – il progressivo, continuo innalzamento del suolo genera pressoché di necessità il problema dell'esatta delimitazione.

Quanto finora osservato non intende dimostrare che la definizione o la delimitazione esatta sia un problema preliminare da affrontare per l'ordinamento. Si tratta, piuttosto, già di una conseguenza: se si vuole distinguere la montagna dal resto del territorio, è necessario operare con una norma. Qualora l'operazione preliminare – distinguere la montagna – non sia necessaria, non è necessaria nemmeno la norma.

A questo punto, si riprende il dato costituzionale, punto di partenza delle riflessioni: secondo l'art. 44, co. 2° «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Il fatto che la Costituzione citi le "zone montane" porta queste ad interesse giuridico. È bene specificare che questo interesse giuridicamente qualificato non richiede ancora una definizione di legge, in particolare non richiede una definizione chiara, precisa e sempre valida che faccia da base ad ulteriori provvedimenti su questa incentrati. Si approfondirà in seguito il problema.

Ciò che preme qui sottolineare sono alcuni aspetti del significato dell'art. 44, co. 2° Cost.: la Costituzione impegna il legislatore. *Quid iuris* se questi non cogliesse l'impegno e non

⁹ In particolare, ha rilevanza la definizione statistica ufficiale a cura dell'Istat, la quale prevede una tripartizione del territorio nazionale tra pianura, collina e montagna: *Circoscrizioni statistiche metodi e norme*, serie C, n. 1 agosto 1958, reperibile in <https://ebiblio.istat.it>, che distingue zone altimetriche di montagna (interna e litoranea), di collina (interna e litoranea) e di pianura.

approvasse norme in favore delle zone montane? Si potrebbe ritenere che la norma della Carta fondamentale si possa applicare autonomamente e nonostante l'inerzia legislativa? Di certo, resterebbe aperto l'intervento della Corte costituzionale, sia pure – per usare un'immagine celebre – in difficoltà nell'individuazione concreta delle “rime obbligate” con cui intervenire¹⁰ ma se la Costituzione prevede che la legge dispone provvedimenti e questi provvedimenti non si rintracciassero nell'ordinamento, resterebbe difficile – sia pure non impossibile – derivarli dalla norma costituzionale.

2. Le opzioni logiche fondamentali

Per costruire giuridicamente la montagna, le opzioni logiche fondamentali, dunque, sono due: costruirla oppure no¹¹.

L'uniformità tendenziale dell'ordinamento depone per mantenere l'uniformità, la presenza di una norma costituzionale esplicita depone per la differenziazione. È bene aggiungere che queste due opzioni convivono nell'ordinamento e la scelta di non costruire la montagna nel diritto non comporta di per sé l'inattuazione costituzionale o la contrarietà a norma imperativa gerarchicamente superiore. Piuttosto, comporta una tendenza applicativa. In tale senso, la Costituzione non può essere ignorata, ed è forse duplice lo scopo che ha mosso l'Assemblea costituente all'approvazione dell'emendamento che sarebbe diventato il secondo comma dell'art. 44: valorialmente, non dimenticare la montagna¹²; giuridicamente, imporre al legislatore un vincolo.

Non vi è dubbio, infatti, che l'onere di considerare e qualificare giuridicamente la montagna spetti innanzitutto al legislatore. Nella forma di Stato italiana, parimenti allo Stato e alle Regioni. Altri soggetti possono essere coinvolti a diverso titolo – quali i giudici, la pubblica amministrazione o la dottrina stessa – ma l'onere principale spetta nient'altro che a colui che detta le norme primarie. Ciò discende da un altro dei pilastri della costruzione giuridica dello Stato moderno, la legge come elemento creatore¹³.

Dunque, la combinazione del dato positivo fornito dalla norma costituzionale con il dato sistematico della struttura interna dello Stato moderno permette di declinare l'opzione fondamentale di cui sopra in ulteriori sub-categorie:

- A) costruire giuridicamente la montagna.
 - Sub a) vi sono ulteriori specificazioni che si affronteranno nel prosieguo.
- B) Non costruire la montagna, ovvero
 - B.1) non dare attuazione alla norma costituzionale

¹⁰ Si ponga una norma di cui si dubita della costituzionalità in ragione della mancanza di favore per le zone montane (una norma, ad esempio, fiscale formalmente uniforme che finisce per sfavorire la montagna). Si ponga come *tertium comparationis* una (sempre ipotetica) norma in favore delle isole minori sul medesimo punto. Di certo la Corte potrebbe astrattamente dichiarare l'incostituzionalità della prima norma nella parte in cui non prevede un trattamento per la montagna pari a quello per le isole minori, ma è evidente che si pongono molti problemi secondari: quale limite fissare in altitudine (le isole minori non presentano il problema della propria delimitazione, facilmente constatabile); se l'intervento ragionevole per il mare sia altrettanto utile e opportuno in altitudine. Dunque, teoricamente di certo è possibile, praticamente vi sono non pochi problemi che potrebbero condurre la Corte a soluzioni diverse dall'accoglimento, anche manipolativo/sostitutivo, ad esempio l'elaborazione di un rigetto monitorio. Da cui il ritorno al legislatore.

¹¹ Si incontrerà nel prosieguo un'altra caratteristica formazione del paesaggio italiano: la collina. Al contrario della montagna, e per ragioni del tutto diverse, la sua costruzione giuridica complessiva e coerente non è stata perseguita. A dimostrazione che l'esistenza *in rerum natura* non è condizione sufficiente per meritare attenzione giuridica.

¹² Sull'accorato intervento nell'aula dell'Assemblea costituente tenuto dall'on. Michele Gortani si rinvia a O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art 44*, in *Le carte e la storia*, 2/2015, p. 129 ss. e M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., pp. 26 ss.

¹³ Anche questo è un punto decisivo che si dà per scontato, non perché non esistano alternative o non vi sia interesse nell'ulteriore analisi, ma soltanto perché aprirebbe scorci che ampliano eccessivamente il campo d'indagine.

B.2) limitarsi ad interventi sporadici e privi di coordinamento

L'ipotesi sotto B.1), per quanto astrattamente possibile, non è concretizzata. Il legislatore statale è intervenuto strutturalmente almeno a far data dalla l. 991/1952. Questa ipotesi è davvero estrema, in quanto richiede che il legislatore non intervenga mai e in nessun modo e che lasci la norma costituzionale del tutto isolata, al pari di un riferimento non attuato. Se, invece, il legislatore intervenisse sulla montagna, sia pure in modo disorganico, si ricadrebbe nell'ipotesi sotto B.2), la quale è possibile e – anzi – è sempre possibile. Anche dopo aver predisposto nell'ordinamento italiano norme per la montagna, è sempre dato al legislatore statale e regionale intervenire in modo sporadico ed episodico, non coordinando le norme.

Un esempio di questa tipologia di intervento può essere rintracciato in disposizioni che adempiono al precetto costituzionale e fissano disposizioni “a favore” delle zone montane, ma che non creano alcuna sistematicità¹⁴. Se queste fossero le uniche riguardanti il tema montano nell'intero ordinamento, la sistematica sarebbe alquanto scarna e farebbe concludere che non vi siano “zone montane” definite ma solo alcuni interventi riferibili ad alcune possibili declinazioni. Interventi diversi giustificati da altrettanto diversi presupposti e determinazioni. Alla esplicita domanda: “cosa sono le zone montane?” (sottinteso, in un ordinamento dove siano in vigore solo le norme citate o solo norme similari), la risposta sarà che non esiste una definizione complessiva né coerente né sistematica, piuttosto esistono singoli interventi sporadici.

Nel contempo, pur volendo valutare tutte le opzioni possibili ma restando aderenti al dato normativo nel suo complesso, bisogna concludere che l'opzione di non considerare la montagna è da scartare poiché non è quella seguita dall'evoluzione dell'ordinamento italiano.

3. Schema commentato delle opzioni logiche

Posto quanto sopra, è possibile continuare nello sviluppo delle possibili strade che il legislatore ha percorso o può percorrere al fine di “costruire” concettualmente la montagna per il diritto o, se si preferisce, dare un significato più preciso all'espressione «zone montane» utilizzata dalla Costituzione. È quanto sopra si indicava *sub A*), ovvero l'ipotesi secondo cui il legislatore decida di intervenire.

La prima biforcazione logica che si pone è, nel momento in cui si decide di prendere in considerazione la montagna, la seguente: dare una definizione o dare un'indicazione. La terza via, che corrisponde a dare un'indicazione cui si somma una definizione o viceversa, è una combinazione delle due possibilità precedenti più che un metodo a sé stante.

Dunque, *sub A1*), il legislatore può ritenere di dare una definizione, ovvero stabilire cosa si debba intendere per zona montana. *Sub A2*), il legislatore può evitare una definizione e prevedere che è montagna ciò che viene indicato che sia.

I due metodi sono davvero alternativi, almeno sul piano teorico, perché il primo pone uno – o più – requisiti o condizioni tali per cui al loro verificarsi si dà zona montana, il secondo non fornisce dei canoni precisi ma indica, cioè elenca, quelle porzioni di territorio che sono da intendersi come montagna. Questo secondo metodo richiede a sua volta che l'indicazione sia sufficientemente precisa da poter stabilire con certezza i confini.

¹⁴ Si pensi al caso deciso con sent. 11/2007, dove la Corte decise sulla norma (contenuta da ultimo nel d.l. 136/2004) che concedeva doppio punteggio in graduatoria (un significativo vantaggio) agli insegnanti che prestavano servizio in scuole di montagna. Il concetto di scuole di montagna ha conosciuto varie vicissitudini (che hanno generato il caso avanti il giudice delle leggi, a commento M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., p. 140; Id., *Corte costituzionale e montagna: una prospettiva del principio di uguaglianza*, in AA. VV. a cura di M. della Morte, *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*. Atti del Convegno annuale del gruppo di Pisa, Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 257) ma di fatto non c'è sistematicità tra questo concetto e le «zone montane»: né il secondo aiuta a definire il primo né il primo è esemplificativo del secondo.

Il riferimento al territorio è sempre molto intenso in entrambi i casi e, come si può facilmente immaginare, si pone immediatamente il problema del legame con dati oggettivi, riferimenti naturali, unità di misura, oppure con altre delimitazioni territoriali aventi chiara consistenza.

La prima opzione indicata come A1), consistente nella definizione data dal legislatore, è scomponibile in due ulteriori sottocategorie. Nella prima, il riferimento è fisso mentre nella seconda il riferimento è variabile o legato a più variabili.

Per fare un esempio, si può intendere che sia montagna la zona sottoposta alla sovranità dello Stato al di sopra dei 600 piuttosto che dei 1000 m.s.l.m. Questo esempio, in particolare, è fisso e molto chiaro, e ha il pregio di essere facilmente verificabile proprio grazie al dettaglio fornito dall'unità di misura. Un metodo diverso che risponde alla medesima istanza concettuale è quello di ritenere discriminante – ad esempio – una linea naturale. Poiché si cerca, per evidenza di cose, una linea orizzontale¹⁵ si presta bene a questa evenienza la classificazione delle fasce di vegetazione, le quali possono anche cambiare con il tempo, ma mantengono una propria identità.¹⁶

Una seconda possibilità è quella di legare il territorio montano a più indicazioni, come, ad esempio, una quota altimetrica e un determinato reddito catastale. È, questo, il criterio base seguito dal legislatore del 1952, che si commenterà più nel dettaglio in seguito. Dunque, per montagna si intenderebbe un territorio che è fisicamente alto sul livello del mare e presenta determinati requisiti di (basso) reddito. Dunque, se una parte del territorio fosse fisicamente ad una certa altezza ma non presentasse i requisiti di reddito (perché più ricco) non sarebbe da includersi nelle zone montane.

Il criterio non è di per sé illogico, posto che la norma costituzionale chiede di intervenire “in favore” e non vi sarebbe motivo di intervenire a favore di una zona già in vantaggio per ragioni proprie, quantomeno – e banalmente – per il combinato disposto degli artt. 44, co. 2° e 3, co. 2° Cost. Per la medesima ragione, è ben possibile che il legislatore escluda da enti territoriali appositamente creati per l'amministrazione della montagna – le comunità montane¹⁷ – i comuni capoluogo di provincia. I quali di certo sono comuni “in montagna” ma non appartengono alle comunità montane nel senso dell'ente. Se le comunità montane fossero l'unico modo con il quale prendesse corpo la norma costituzionale in commento, i capoluoghi di provincia non sarebbero –a rigore di diritto – zone montane.

¹⁵ Un modo diverso di considerare una zona montuosa è quello prescelto per la creazione dei Bacini imbriferi montani (BIM) dall'art. 1, co. 1 della l. 959/1953, secondo il quale «il Ministro per i lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e foreste, stabilisce, con proprio decreto, quali sono i “bacini imbriferi montani” nel territorio nazionale e determina il perimetro di ognuno». Per BIM «si intende il territorio delimitato da una cintura montuosa o collinare che funge da spartiacque, ubicato al di sopra di una certa quota assoluta stabilita bacino per bacino. Il bacino è delimitato verso valle da una sezione dell'asta principale, detta “sezione di chiusura del bacino”, in cui transitano tutte le acque superficiali raccolte dalla rete naturale di drenaggio» Regione Piemonte – Direzione pianificazione risorse idriche, *Bacini imbriferi montani. Gestione dei sovra canoni provenienti dagli impianti idroelettrici*, in www.regione.piemonte.it, p. 9.

¹⁶ È il caso della classificazione adottata dall'Istat, con il documento *Circoscrizioni statistiche metodi e norme*, cit.: «per zona di montagna ai fini statistici, s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'Alpinetum, del Picetum e del Fagetum, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse tra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna».

¹⁷ Su questi enti v. almeno: E. DALFINO, *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Cacucci, Bari, 1983; G. DI POFI, A. TERREZZA, *Lo sviluppo delle Comunità montane e il loro rapporto con la legislazione regionale*, in *L'amministrazione italiana*, 2003, p. 492 ss.; V. GHERGHI, *Legislazione regionale e ruolo delle Comunità montane*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2003, p. 931 ss.; AA.VV. (a cura di R. Gubert), *Il ruolo delle Comunità montane nello sviluppo della montagna italiana. Un'analisi valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2000; L. SPADONE, *Le comunità montane: una riforma infinita*, in www.ildirittoamministrativo.it.

Il tema dell'identificazione del territorio della montagna con il territorio del Comune conduce rapidamente all'analisi della seconda opzione presentata sopra, ovvero l'indicazione. Con tale metodo, il legislatore non dà una definizione di montagna ma si appoggia ad una ripartizione preesistente, che può essere naturale o amministrativa¹⁸. Identificare le zone montane con il territorio di alcuni Comuni è di sicuro un metodo chiaro quanto a delineare i confini e quanto a stabilire la competenza degli enti che compongono la Repubblica. Ha il non trascurabile difetto di prendere come modello base una ripartizione amministrativa che non è stata pensata né organizzata per rispecchiare i confini naturali. *Nulla quaestio*, se si tiene a mente il potere creativo del legislatore, ma che sancisce, con altrettanta *nonchalance*, un distacco concettuale tra la grande massa rocciosa di considerevole elevazione che costituisce la definizione di montagna per il senso comune e la definizione giuridica. Distacco che può essere marginale oppure totale, senza che nemmeno in questo secondo caso debba aversi alcunché da recriminare sul piano giuridico-tecnico. Se la scelta del legislatore è quella di seguire una ripartizione amministrativa e non un confine naturale, le conseguenze seguono le premesse.

Il legislatore, una volta stabilito che il Comune sia l'unità di misura basilare su cui fondare la classificazione del territorio montano, può richiedere alcuni requisiti al territorio comunale. È la scelta del legislatore del 1952, ma non si tratta di una definizione, nel senso richiamato sopra. È sempre un'indicazione (sia pure con una componente definitoria), e ciò rimane evidente qualora di pensi che anche se il legislatore dica (ad esempio) che "sono considerati zone montane tutti i comuni il cui territorio ha le caratteristiche seguenti" non sta definendo la montagna, soltanto sta operando una separazione tra Comuni su base di caratteristiche che possono avere o non avere attinenza col territorio. Infatti, puntualmente sarà necessario redigere un elenco degli enti territoriali aventi quelle caratteristiche che il legislatore chiede.

In alternativa, il legislatore può indicare direttamente in una norma (anche nella forma di un allegato all'articolo) quali siano i Comuni che considera zone montane¹⁹.

Se il metodo prescelto è quello dell'elencazione non puntuale ma fondata su una serie di requisiti, è necessario prevedere un meccanismo di validazione e controllo. Il legislatore può identificare un criterio fisso autoapplicabile (ad esempio, una quota fissa sopra la quale il territorio è da intendersi "zona montana") oppure può stabilire di propria iniziativa un elenco di territori o enti (nella forma abituale dell'allegato alla legge). Se l'elencazione è fondata su una serie di requisiti astratti da verificare, allora è necessario prevedere anche un meccanismo burocratico che si occupi di stabilire in concreto se e dove i requisiti sono soddisfatti (e, di conseguenza, un sistema di ricorsi, che può coincidere o meno con quello abituale contro gli atti della Pubblica amministrazione).

Pertanto, riassumendo quanto osservato finora, le opzioni che si sono identificate prima come sottocategorie della scelta fondamentale secondo la quale il legislatore decide di dare un significato propriamente giuridico alla montagna sub A), descritto come "costruire giuridicamente la montagna", sono le seguenti:

A.1) dare una definizione

A.1.1) valida per tutti, fissa (es. 600 m.s.l.m.)

A.1.2.) dipendente da più di una variabile (es. pendenza + reddito)

A.2.) dare un'indicazione

A.2.1.) confine amministrativo (es. Comune, particella catastale)

A.2.2) confine naturale

A.3) dare una definizione cui si somma una indicazione

¹⁸ Un esempio di indicazione naturale è complesso, ma potrebbe essere fatto dipendere da fiumi, creste o altri confini naturali. Di nuovo, soccorrono i Bacini imbriferi montani citati alla nota 14.

¹⁹ O, teoricamente, indicare quelli che non lo sono e lasciare nel criterio residuale le zone montane.

Così operando, si ritiene di aver portato a sintesi classificatoria le possibilità logiche a disposizione del legislatore.

A lato della classificazione vi è il problema, non certo insormontabile, dell'affidamento ad alcuno del compito di trasformare l'indicazione in determinazione, nel qual caso restano da discutere i criteri e gli eventuali rimedi connessi al meccanismo che discende dalle norme. Giunti a questo punto, ci si potrebbe domandare se vi sia un metodo migliore di altri, e, se sì, quale sia. Per dare una risposta è necessario fornire delle coordinate, al di fuori delle quali non si può giudicare della scelta libera del legislatore. Poiché si considera l'attuazione della Costituzione un valore in sé, si può credere che la scelta di costruire giuridicamente la montagna sia da preferire rispetto all'ipotesi contraria, che presupporrebbe l'inattuazione della Carta fondamentale. Poiché si considera la certezza del diritto un principio a sua volta meritevole di attuazione, sono da considerare preferibili tutte le alternative che conducano ad un'applicazione piana e chiara della normativa. La certezza del diritto e l'attuazione della Costituzione chiedono al legislatore di intervenire in modo che entrambi i principi siano avverati.

Proprio su questo aspetto, evidente nei presupposti teorici ma di non semplice valutazione concreta, si inseriscono ulteriori problemi, ben più complessi. Infatti, il taglio dell'analisi che si è dato qui è sostanzialmente concentrato sulla definizione e delimitazione della montagna rispetto al territorio dello Stato complessivamente inteso, ma il legislatore non ha come preoccupazione principale quella di delineare confini tra zona e zona, tra territorio e territorio. Piuttosto, sia lo Stato sia le Regioni intervengono utilizzando griglie concettuali che afferiscono a obiettivi di altro tipo: innanzitutto il legislatore interviene per dare forma a una politica, in senso ampio, attraverso lo strumento della legge. In secondo luogo, e per effetto della ripartizione di competenze, lo Stato e le Regioni intervengono secondo il catalogo di materie. E la montagna non è né una materia né una combinazione di materie²⁰. Il che permette a Stato e Regioni di intervenire congiuntamente con legge a favore delle zone montane, così come vuole il dettato costituzionale, ma è impossibile stabilire un'esclusività dell'intervento di uno dei due soggetti (e nemmeno una prevalenza, per utilizzare un concetto elaborato dalla Corte costituzionale)²¹.

L'attitudine del legislatore non è verso il territorio astrattamente inteso, ma verso le attività che vi si svolgono e le persone che lo popolano. Ecco, dunque, che la considerazione chiara che si è fatta al principio sulla linea di demarcazione che divide le zone montane dal resto del territorio sottoposto alla sovranità dello Stato diventa un elemento secondario nella costruzione delle norme.

4. Alcune definizioni di montagna nello schema classificatorio

Per dare sostanza concreta alla classificazione teorica che si è svolta nelle pagine precedenti si prendono in considerazione alcune definizioni esistenti di montagna nell'ordinamento italiano. È, questo, un ulteriore profilo che si valuterà in seguito ma che non si è preso in considerazione: ovvero, la sovrapposizione di diverse definizioni.

Procedendo per ordine cronologico, è la legge 25 luglio 1952, n. 991 recante «Provvedimenti in favore dei territori montani» a dare prima attuazione organica all'art. 44, co. 2° Cost. La definizione di "zona montana" apre l'articolato, anche se non si appoggia sull'espressione costituzionale, bensì su quella, che possiamo intendere come sinonimo, ma solo dal punto di vista sostanziale, di "territorio montano". L'art. 1, co. 1 recita: «Ai fini

²⁰ Il termine "montagna" non ricorre nell'art. 117, co. 2° e 3° e non vi sono elementi per credere che possa costituire una intera materia affidata alla potestà residuale innominata delle Regioni secondo il co. 4°. Piuttosto, le persone, il territorio, le attività, i beni privati e pubblici che si trovano fisicamente nelle zone montane coprono in modo trasversale ogni materia di competenza legislativa.

²¹ Di prevalenza di competenze la Corte costituzionale parla già a partire dalle sentt. 370/2003, 81/2007 ("principio di prevalenza"), 165/2007, 52 e 226/2010.

dell'applicazione della presente legge sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400»²².

È importante sottolineare che, ai sensi del co. 3 del medesimo articolo, è possibile considerare territorio montano anche «i Comuni, o le porzioni di Comune, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie».

Procedendo per ordine, il criterio seguito dal legislatore del 1952 è quello che si è definito come terza via, ovvero una definizione sommata ad un'indicazione. Hanno rilevanza dei dati precisi, altimetrici e reddituali²³ ma non c'è automatismo, al punto che è previsto l'intervento di una Commissione censuaria al fine di redigere l'elenco dei Comuni montani. Quanto al citato co. 3, che apre la possibilità di aggiungere altri Comuni con un grado di discrezionalità amministrativa non trascurabile, il metodo prescelto è quello dell'indicazione, tra l'altro differita dal legislatore ad un organo tecnico.

Dal punto di vista della costruzione teorica, il metodo prescelto dal legislatore del 1952 non è privo di coerenza logica. Presenta un'impostazione chiara, che fa perno sull'ente Comune, coinvolge la Commissione censuaria per una valutazione insieme tecnica e flessibile dei singoli casi e nel contempo fornisce dei criteri oggettivi. Non prevede una procedura di revisione o di modifica dell'elenco, ma è piuttosto evidente che nella *ratio* della norma ci sia una tendenziale stabilità della decisione.

Forse è per questo che l'elenco dei Comuni montani e parzialmente montani è rimasto in vigore²⁴, sia pure dopo l'abrogazione dell'articolo commentato. Nel contempo, però, l'abrogazione, operata con la legge 8 giugno 1990, n. 142 "ordinamento delle autonomie locali", non ha portato con sé nessuna nuova norma (definitoria) alternativa. Anzi, l'elenco è stato per così dire cristallizzato dai rimandi operati dalla normativa successiva. È il caso dell'art. 28 della l. 142/1990 che disciplina le comunità montane, definite «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». È chiaro che i comuni montani e parzialmente montani rispondono alla legge del 1952, ma non se ne conoscerebbe nemmeno il concetto se, per moto parallelo e contrario all'abrogazione della norma che ne prevede la classificazione, non fosse sopravvissuto a tutti gli effetti l'elenco allora preparato e poi costantemente aggiornato²⁵. Nel caso fosse travolto l'elenco insieme alla norma che ne disciplinava la compilazione, la norma del 1990 cadrebbe nel vuoto. Dunque, se non vi è dubbio che l'elenco sopravvive,²⁶ non si può dire

²² Per ulteriori e maggiori approfondimenti anche sulla normativa ulteriormente richiamata v. M. CARRER, *Diritto e montagna*, pp. 53 ss.

²³ A commento dei quali si rimanda interamente ai contributi citati nella nota *.

²⁴ Aggiornato dall'Istat. Talvolta, erroneamente, ci si riferisce all'elenco dei comuni montani come una "classificazione Istat", ma non lo è per il semplice fatto che non è l'Istituto di Statistica ad aver deciso i presupposti della classificazione. È, dunque, corretto considerarlo un elenco aggiornato dall'Istat (come in precedenza era stato aggiornato dall'Uncem).

²⁵ Com'è ragionevole attendersi, l'aggiornamento riguarda i frequenti accorpamenti di Comuni.

²⁶ E lo conferma la Corte costituzionale nella sent. 17/2018, sia pure incidentalmente allorché rileva che «il legislatore, utilizzando l'elenco dell'ISTAT, ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge 2 luglio 1952, n. 991». Il che equivale a riconoscere che il legislatore odierno può continuare a far riferimento all'elenco creato dalla norma del 1952, sia pure abrogata.

che la sovrapposizione della normativa renda un buon servizio alla chiarezza dell'ordinamento.

Il metodo utilizzato è quello dell'indicazione, oltretutto a un elenco che resta esterno alla legge stessa. Le leggi regionali che disciplinano le comunità montane, cadute nella competenza residuale regionale dopo la riforma del Titolo V²⁷ non si preoccupano di dare una definizione alternativa, ma si limitano ad un'indicazione i cui dettagli sono rimessi allo stesso legislatore regionale. È il caso degli artt. 2 e 3 della l.r. Campania 12/2008 ed è il caso dell'art. 3 della l.r. Lombardia 19/2008²⁸.

Nel primo caso, la Regione Campania considera le comunità montane «composte da comuni classificati montani e parzialmente montani secondo la vigente normativa statale», elencati poi singolarmente per appartenenza all'art. 3, rubricato "individuazione degli ambiti territoriali delle comunità montane". Nel secondo caso, l'art. 2 della l.r. Lombardia tratta di "delimitazione delle zone omogenee" e rinvia all'allegato A della legge stessa che comprende «secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), [i comuni] già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi»²⁹.

Tornano alla norma statale, il co. 2 del medesimo art. 28 l. 142/1990 prevede che le comunità montane «non possono, di norma, avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Dalle comunità montane sono comunque esclusi i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti e i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva. Detta esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalle Comunità europee o dalle leggi statali e regionali».

L'ultimo passaggio è decisivo. I comuni più grandi non possono essere parte di comunità montana, che evidentemente è concepita per l'esercizio associato di funzioni comunali a favore di enti locali di piccole dimensioni. Nel contempo, però, il legislatore si premura di non escludere, nemmeno indirettamente, tali Comuni dai vantaggi ottenuti in forza di altre e diverse norme.

Si vede bene come la montagna inizi ad avere una dimensione variabile. Gli interventi a favore delle zone montane sono differenziati dal legislatore, ad esempio escludendo i grandi comuni dalla disciplina delle comunità montane. È la rappresentazione plastica di quanto si diceva sopra a proposito della somma di interventi aventi *rationes* diverse.

Un modo ancora diverso di delineare la montagna è contenuta nella normativa europea. Le fonti sono numerose, ma tutte riportano la medesima dicitura (al netto di modifiche minori): qui si utilizza quella tratta dall'art. 32 par. 2 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Secondo tale disposizione «le zone montane sono caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole aumento dei costi di produzione, dovuti:

a) all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;

²⁷ Sentt. 244/2005, 456/2005, 237/2009 e 27/2010.

²⁸ La normativa sulle Comunità montane è ormai frammentata Regione per Regione: per una rassegna, cfr. M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, cit., pp. 202 ss.

²⁹ Il rinvio del legislatore lombardo alla l. 1102/1971 non tragga in inganno: la l. citata non dà alcuna indicazione su quali siano i territori montani o i comuni montani, semplicemente rinvia a sua volta alla l. 991/1952.

b) in zone a più bassa altitudine, all'esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno attenuati, ma la loro combinazione comporta vincoli equivalenti.

Le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone limitrofe sono considerate zone montane».

Dal punto di vista della classificazione che si è costruita, si tratta di una definizione, però priva di riferimenti oggettivi. Tranne nel caso del riferimento al 62° parallelo, che crea peraltro una forma di "montagna legale", cioè di parificazione *iuris et de iure* al territorio montano di zone che potrebbero non avere nessun legame con la montagna vera e propria, intesa in senso fisico, se non la comunanza di un clima rigido.

L'ampiezza e l'indeterminatezza della definizione dell'UE è del tutto comprensibile ragionando su un continente intero, ma dal punto di vista concreto dice poco, poiché i criteri che elenca necessitano di specificazione e non sembrano nemmeno essere in grado di venir applicati autonomamente. Addirittura, nell'insistere sull'utilizzazione della terra e i costi di produzione potrebbero paradossalmente essere escluse le zone di montagna fisica – la montagna che ognuno riconoscerebbe come tale – dove non c'è "terra" ma solo "roccia", dove non si produce nulla né si è mai prodotto nulla in agricoltura e dove non è ragionevole né immaginabile instaurare attività di "utilizzazione della terra" nel settore primario.

Come si vede, al di là della classificazione teorica, di cui si sostiene la coerenza e la validità, le indicazioni provenienti dalla normativa in vigore fanno pensare che il problema dell'individuazione delle zone montane sia al contempo molto facile o molto difficile a seconda del punto di vista. Facile se si pensa che una semplice indicazione fondata sulla ripartizione per Comuni è più che sufficiente, è logica e di immediata applicazione; difficile se si considerano gli effetti giuridici della "creazione" della montagna.

5. Prospettive e conclusioni

Come si è visto, il problema dell'esatta individuazione delle zone montane è solo uno dei problemi che affliggono la legislazione di attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost.: tra questi, è possibile elencare quali difetti strutturali la molteplicità delle fonti normative e la mancanza di chiarezza e coordinamento tra le norme provenienti da fonti di produzione diverse.

Si possono annoverare anche altri difetti di attuazione della norma costituzionale più sottilmente individuabili.

Tra questi, uno molto evidente, che è direttamente collegato alla previsione costituzionale secondo la quale il legislatore deve intervenire a favore delle zone montane. Se è questo il presupposto, è davvero importante – o quanto è importante – definire con attenzione e precisione la montagna fisica? Oppure è sufficiente – o persino più importante – individuare quelle zone montane davvero bisognose di intervento da parte dei pubblici poteri?

La risposta, piuttosto salomonica ma non per questo meno ragionevole, è che entrambe le cose sono meritevoli di attenzione da parte del legislatore. Le ragioni sono semplici e chiare, poiché se già è complicato delineare una scriminante tra la montagna e il resto del territorio dello Stato, non è meno semplice individuare zone sempre montane ma bisognose di attenzione differenziata³⁰. Tuttavia, è un dato di fatto che il territorio in quanto

³⁰ Che si potrebbero forse definire montagna depressa, a similitudine della collina depressa la Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Piemonte in data 12 maggio 1988, n. 826-6658 recante "Classificazione e ripartizione del territorio regionale fra montagne, collina depressa, collina e pianura", oppure il concetto di "collina depressa", introdotto con l'art. 8, co. 2° della l. 2 giugno 1946, n. 454 "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura" (cd. "Piano verde")

tale, cioè considerato nella sua conformazione fisica, non è certo esaustivo quanto a considerazioni sulle attività e le persone che lì vivono e operano. Cioè proprio sul punto che è più interessante per il legislatore, ad ogni livello, per l'attuazione delle politiche di cui il diritto è cinghia di trasmissione a contenuto tecnico.

La penisola italiana ha molto territorio di montagna, che non manca in nessuna Regione. Piuttosto, alcune Regioni sono interamente montane, mentre nessuna è totalmente priva di rilievi³¹. Ecco che – piuttosto facilmente – l'estensione del territorio considerato montano a livello legale³² si amplia fino ad includere una percentuale notevole dei Comuni (e quindi del territorio) italiano³³. Più che comprensibile in termini di interesse per le amministrazioni di rientrare in una classificazione di “favore”, per la ragione semplice ed evidente che nessuno rinuncerebbe volontariamente ad un vantaggio, se gli è possibile ottenerlo. Comprensibile anche dal punto di vista del criterio teorico, preciso e di certo non immeritevole, di voler delineare la montagna fisica con attenzione e scrupolo. Il criterio si rivela problematico soltanto in un secondo momento, ovvero quando le risorse erariali da distribuire vengono a diminuire o a mancare e, anche senza ipotizzare scandali³⁴, quando un regime di favore non ulteriormente differenziato³⁵ andrebbe ad estendersi su una porzione notevole del territorio complessivo dello Stato³⁶. A questo punto, è quasi ovvio che i criteri legislativi si sovrappongano, in quanto ognuno è finalizzato ad un certo obiettivo o una certa politica. È anche ovvio che si cerchino nuove definizioni anche alternative alle “zone montane” di cui alla Costituzione, e il riferimento va alle aree interne di cui all'omonima politica³⁷.

È evidente che la ricerca di quell'armonia che si è auspicata parlando di attuazione della Costituzione e del principio cardine della certezza del diritto viene meno o quantomeno viene messa in secondo piano.

L'*excursus* può dunque tornare al punto di partenza, ovvero la creazione della montagna come problema essenzialmente giuridico. Accanto agli aspetti tecnici, più propriamente

³¹ È interessante notare che «le Regioni che maggiormente contribuiscono alla definizione della montagna italiana sono, in termini di estensione territoriale, la Sardegna (11,0 per cento) seguita dal Trentino-Alto Adige (8,3 per cento) e dal Piemonte (8,0 per cento); in termini di popolazione troviamo invece al primo posto la Lombardia con l'11,6 per cento del totale nazionale che precede il Trentino-Alto Adige (9,0 per cento) e la Sardegna (7,7 per cento)»: *Atlante statistico della Montagna italiana*, a cura dell'Istituto nazionale di statistica e dell'Istituto nazionale della montagna, Bononia University Press, Bologna, 2007, p. 32.

³² Si intende, con questa espressione, l'elenco dei comuni italiani per “grado di montanità”, redatto ai sensi dell'abrogato art. 1, l. 991/1952 secondo cui sono comuni montani sia i comuni totalmente montani sia i comuni parzialmente montani.

³³ Ulteriormente, con una totale sparizione della collina, assorbita dalla montagna o dalla pianura: «la superficie complessiva dell'Italia ammonta a 302.073 chilometri quadrati e, per la sua conformazione orografica, il Paese risulta caratterizzato da un territorio prevalentemente collinare (pari al 41,6% della superficie complessiva), seguito da quello di montagna (35,2%) e di pianura (23,2%)» (così in <http://www.istat.it/it/archivio/137001>). Allo stesso tempo, sempre secondo i dati ufficiali (aggiornati al 1° gennaio 2009) i comuni italiani risultavano 8101 di cui 3545 totalmente montani e 655 parzialmente montani. Posto che i comuni parzialmente montani non sono necessariamente di collina, ben 4200 comuni su 8101 (51%) risultavano legati alla montagna (sia pure parzialmente).

³⁴ Le comunità montane costituite da Comuni aventi diretto accesso al mare sono state criticate come esempio di spreco di denaro pubblico dalla stampa: si veda a titolo meramente esemplificativo G. SALVAGGIULO, *Comunità montane, sprechi tra viaggi e tortelli*, in *Il Giornale*, 30/4/2007; A. STELLA, S. RIZZO, *La Casta*, Rizzoli, Milano 2007, pp. 7-8; A. FRASCHILLA, *Consulenze e stipendi d'oro le Comunità montane sprecano anche se non esistono più*, in *La Repubblica*, 18/05/2012.

³⁵ È su questo punto che si concentra la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 44, co. 2°: cfr. M. CARRER, *Corte costituzionale e montagna*, cit., pp. 255 ss.; Id., *Diritto e montagna*, cit., p. 135 ss.

³⁶ Si pensi – quale esempio chiarificatore – ad un regime fiscale di favore: se fosse esteso a tutti i comuni montani e parzialmente montani, riguarderebbe circa la metà dei comuni italiani (cfr. nota *).

³⁷ Su cui P. BEVILACQUA, *Una nuova agricoltura per le aree interne*, in *Scienze del territorio*, 2014; T. PERNA, *Segni di rinascita nelle aree “interne”*, in *Scienze del territorio*, 2016; G. VIESTI, *Mungere le vacche dell'economia della conoscenza: il rilancio delle aree interne italiane*, in *Riv. ec. mezzogiorno*, 2-3/2016, p. 567 ss.

classificatori e di analisi delle scelte del legislatore, si è cercato di dare conto di alcune ragioni di fatto che riguardano sempre l'attività legislativa ma che rimangono in ombra se si affronta il tema soltanto dal punto di vista delle alternative logiche a disposizione del legislatore. Il che, per usare una metafora, equivale a studiare le possibilità meccaniche di un propulsore senza sapere a quale veicolo sarà destinato.

Manca, infatti, ancora un tema, che si può descrivere sommariamente con una domanda: al di là della definizione tecnica cos'è la montagna per il legislatore? Ecco alcune risposte alternative tra loro: una zona svantaggiata, una porzione di territorio pari ad altre, un serbatoio di risorse, e così via.

Le molteplici definizioni commentate sopra lasciano credere che ognuna di queste risposte sia vera o perlomeno sia stata vera in diversi contesti di tempo e di luogo. Cambiando i presupposti che guidano le politiche, le definizioni si sono sommate o accavallate tra loro.

Si torna, dunque, al punto iniziale. È indubbiamente vero che è il diritto a costruire la montagna. Senza l'intervento della norma il territorio resta indifferenziato, il che è sicuramente positivo se si guarda alla purezza della costruzione della sovranità dello Stato, identica; il che è negativo se si guarda al godimento dei diritti e dell'esercizio dei doveri, che non sono menomati o deformati a seconda se il cittadino si trovi in diverse parti del territorio nazionale, ma che rischia di tollerare o persino giustificare disuguaglianze formali e sostanziali se si misura con la realtà dei fatti e con le condizioni di vita e di lavoro presenti nei territori montani. E, appunto, alla teorica perfetta uniformità potrebbe contrapporsi una situazione tale per cui aprire un'attività economica (o culturale) in montagna è meno conveniente che in pianura o in città, per la semplice ragione che il modello di sviluppo proposto implicitamente o esplicitamente dalle norme è adeguato per territori dove non sia un problema – ad esempio – spostarsi facilmente e rapidamente, disporre di ampie superfici edificabili o coltivabili e così esemplificando. Ovverosia, per territori non montani. Anche nel godimento dei diritti e nell'esercizio dei doveri si possono creare situazioni di fatto che la pura e teorica distribuzione identica delle risorse può non rilevare. Si pensi, per esempio, alla previsione, identica ovunque, di una farmacia o un presidio ospedaliero ogni quantità fissa di abitanti, i quali rappresentano un quartiere in una grande città, un territorio limitato in provincia ma che in montagna possono richiedere un'estensione territoriale molto ampia, con quanto ne consegue in termini di difficoltà di raggiungere quel luogo da cui dipende l'effettività del diritto (nell'esempio, alla salute)³⁸.

Un aspetto ulteriore: è persino possibile che non siano discriminanti nemmeno i puri dati statistici di geografia fisica. Un territorio montano posto nelle immediate vicinanze di una grande città, da dove sia tutto sommato facile spostarsi verso il centro non presenta le medesime caratteristiche socio-economiche – e, per quanto qui interessa, di difficoltà nel godimento dei diritti e nell'esercizio dei doveri – che presenta un territorio identico per orografia ma isolato dalla metropoli.

I punti convergono: il diritto dispone di un potere creativo notevolissimo, in verità molto più vicino al "terrore" cui si accennava in principio di quanto sarebbe lecito immaginarsi. Le norme e le definizioni che le norme portano con sé, però, sono un mezzo e non un fine e persino (l'eventuale, ad essere sinceri) ricerca della perfezione stilistica necessita di un indirizzo di alta politica.

In sintesi, si è dimostrato un aspetto creativo del diritto di grande impatto sul territorio e sulla vita dei cittadini sul territorio. Si sono esplorate le possibilità teoriche di intervento seguendo una scansione logica quanto più completa e, infine, si sono considerate le intersezioni tra materie e politiche che caratterizzano il sistema. Ebbene, al termine della rassegna è evidente che le opzioni a disposizione del legislatore non sono meno

³⁸ Si è già visto come la proporzione di 5.000 abitanti sia minima per una comunità montana (il che implica che un'intera "area omogenea" possa restare sotto quella soglia) e come siano considerate già "grandi", non bisognose di esercizio associato delle funzioni comunali, le città oltre i 40.000 abitanti.

diversificate e ampie rispetto al punto di partenza. Nemmeno troppo paradossalmente, inseguire il dato fisico è importante solo fino ad un certo punto, poiché l'aspetto decisivo è quello economico-sociale, che, peraltro, appare nel testo costituzionale soltanto leggendo in continuità (e non separatamente) i due commi dell'art. 44³⁹.

Le oggettive stratificazioni della normativa su un punto tanto decisivo come la definizione di montagna dimostrano che l'attenzione del legislatore è stata distratta da molti obiettivi non del tutto coerenti nel lungo periodo, tra l'altro – ad aggravare una situazione tutt'altro che lineare – ormai dispersi nel sovrapporsi delle competenze legislative tra Stato e Regioni. L'analisi rigorosa delle alternative propende per concludere che nemmeno l'attenzione all'altitudine e al territorio decontestualizzato costituisce un approccio ottimale. Ecco perché nell'affrontare la definizione, tutta giuridica, di "zone montane" è necessario un approccio sistematico al fine di rispettare l'impegno chiesto dall'art. 44, co. 2° Cost.

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea, Università di Bergamo

³⁹ La dottrina si confronta dialetticamente sul rapporto tra i due commi dell'art. 44 Cost., tra chi vi legge una continuità significativa e chi una discontinuità (una posizione molto critica sull'art. 44, co. 2° è quella di S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit.). Quello appena esposto è un chiaro argomento a favore di una lettura congiunta. Per una rassegna della dottrina sul punto, M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., pp. 31 ss.