

Gli effetti territoriali della legislazione per la montagna

Premessa

Il modo in cui un territorio si organizza e si trasforma è il risultato di un complesso di azioni e impulsi, alcuni generati al suo interno, altri provenienti dall'ambiente esterno. Le diverse sollecitazioni, tra loro interrelate, sia in entrata sia in uscita, vanno considerate per comprendere, tra l'altro, l'insieme dei cambiamenti e l'evoluzione del territorio nel corso del tempo, incluse le tendenze in atto e le prospettive per il futuro. Tra le azioni che maggiormente possono incidere sui processi territoriali si devono annoverare quelle di natura politica: la protezione dell'ambiente, il controllo e la gestione delle risorse naturali e umane, la crescita economica e, soprattutto, lo sviluppo umano sono problemi che coinvolgono l'azione politica alle varie scale (dalla locale fino alla globale). Lo studio di un territorio non può prescindere, allora, dalla legislazione che lo riguarda, in quanto gli interventi politici s'innestano sulle leggi vigenti, pur se, ovviamente, si concretizzano attraverso le direttive che le regolano e le rendono operanti, nonché attraverso il comportamento dei cittadini. L'attenzione a tutte le varie fasi legislative, dalla preliminare di stesura a quella di valutazione degli effetti che si sono registrati (o che si potrebbero registrare), può rivelarsi utile, anche per approntare eventuali modifiche migliorative; parimenti utile potrebbe risultare l'osservazione dell'evoluzione nel tempo dell'impostazione legislativa sullo specifico tema e del modo in cui sono mutati gli obiettivi da conseguire. Infine va sottolineato che stanno assumendo crescente importanza sia l'interazio-

ne dei vari provvedimenti emanati da organismi differenti e diretti a scale spaziali diverse, sia l'esistenza di un coordinamento tale da accentuare gli impulsi positivi¹. Molte norme, o per gli specifici ambiti spaziali cui fanno riferimento o per l'oggetto che trattano, rientrano negli interessi specifici della geografia; possono ad esempio convergere su un'area geografica ben delimitata, più o meno grande, oppure incidere su un particolare settore (economico, sociale, culturale...). I provvedimenti a favore del Mezzogiorno (con la costituzione dell'apposita Cassa) hanno rappresentato certamente uno dei casi più significativi di operato politico sul territorio.

La legislazione riguardante la montagna assume, sotto questo profilo, un notevole interesse geografico², perché fa riferimento a un territorio che presenta caratteri originali e distintivi e che occupa comunque in Italia una superficie molto ampia³. La questione montagna, perciò, assume una rilevanza per l'intero Paese: un esame approfondito e storicamente completo della legislazione nazionale, promulgata a partire dall'unità d'Italia, e dei suoi effetti sul territorio richiederebbe ampio spazio; pur non rinunciando ad una sintetica valutazione dei provvedimenti più significativi, appare quindi opportuno focalizzare l'attenzione soprattutto sull'evoluzione della "filosofia" politica nei confronti di questo territorio.

1. I primi provvedimenti per la montagna

Quando sono stati emanati i primi provvedimenti legislativi, il carico demografico era molto consi-

stente in montagna, anche per il forte tasso di natalità, che suppliva largamente alle emigrazioni, peraltro poco frequenti alla fine dello scorso secolo, soprattutto nelle aree più isolate e povere economicamente. Se non cospicui, almeno di una qualche portata erano però gli spostamenti stagionali, che davano stabilità demografica ai territori montani, contribuendo a conservare un certo "equilibrio di necessità" tra la popolazione e le risorse locali insufficienti⁴. Il carico demografico eccessivo produceva effetti negativi sui territori di montagna, che subivano una forte azione di diboscamento, essendo i residenti alla ricerca di superfici da destinare alle colture, che raggiungevano altitudini troppo elevate e non idonee ad una produzione continuativa. I terreni rimasti spogli di copertura arborea venivano, così, più facilmente attaccati dalle acque dilavanti, con conseguenze a volte rovinose per il sistema idrogeologico. La prima legge nazionale, riguardante la montagna (legge 20 giugno 1877 n. 3917), recependo questo tipo di preoccupazioni, mirava soprattutto a risolvere quello che era considerato uno dei principali problemi della montagna: la deforestazione, con il disordine idrogeologico ad essa collegato⁵. Si trattava, comunque, di un provvedimento legislativo settoriale e molto parziale, che, ordinando la fruizione dei boschi e dei terreni situati al di sopra della zona del castagno attraverso l'istituzione di una serie di vincoli forestali, puntava a raggiungere una migliore stabilità dei territori montani. Due erano, tuttavia, i criteri fondamentali della legge: il pareggio del bilancio e il diritto di proprietà. Mancavano, infatti, i necessari finanziamenti per il rimboschimento, mentre la decisione di vincolare soltanto i terreni al di sopra della zona del castagno nasceva dal fatto che, oltre questa linea, la coltura agraria risultava economicamente passiva (e quindi in teoria non veniva intaccato il principio della libera fruizione della proprietà). In realtà ad essere danneggiati dal vincolo erano i piccoli (e poveri) proprietari della montagna, costretti a superare quel limite per trarre qualche magra risorsa. A questo primo intervento, che ebbe effetti deleteri perché a causa dell'eliminazione di precedenti vincoli sulle aree collinari e montane meno elevate vasti territori furono diboscati, ne sono succeduti altri, sempre limitati a uno specifico settore (ad esempio i bacini montani, i pascoli montani, la difesa idrogeologica) e in ogni caso privi di una strategia a più ampio respiro, in grado di considerare i molteplici convergenti aspetti territoriali ed economico-sociali. Val la pena segnalare, anche se destinata inizialmente alle aree pianeggianti soggette ad

alluvioni, la cosiddetta «legge Baccarini», dal nome del ministro dei Lavori pubblici proponente (legge 25 giugno 1882 n. 869), che dettava norme generali per la «bonifica di pubblica utilità». È stato questo il primo provvedimento nazionale per le bonifiche, e quindi con una visione più aperta ai problemi territoriali.

L'esigenza di protezione del patrimonio boschivo, con la consueta ottica vincolistica (accompagnata da rigidi divieti di diboscare e di dissodare i terreni), rimaneva comunque al centro dell'attenzione dello Stato, come emerge anche dalla legge 2 giugno 1910 n. 277, che emanava "Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura"⁶ e dal regio decreto 30 dicembre 1923 ("Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani"), che si preoccupava in particolare di difendere il bosco a fini idrogeologici e a salvaguardia dalle frane⁷. In realtà qualche anno prima (1902) un deputato conservatore, Luchino Dal Verme, aveva cercato di porre al Parlamento la questione della montagna, contrapponendola a quella meridionale, senza tuttavia riscuotere molto successo⁸.

Negli stessi anni proprio il tema delle frane (considerate come "fenomeno di sfacelo, che annualmente ed anzi più volte all'anno si rinnova, che mette in pericolo vite umane, danneggia proprietà e rovina le comunicazioni") cominciava a coinvolgere anche la comunità scientifica dei geografi. Le parole sopra citate sono di Carlo Porro, che auspicava un interessamento della ricerca geografica a questo tema, utile ad offrire un contributo nella formulazione di "provvedimenti che possono valere a rendere meno funeste le disastrose conseguenze di un simile flagello"⁹. Il compito fu affidato più tardi ad un giovanissimo studioso, Roberto Almagià, che fece un lavoro approfondito sulle frane e sulla loro distribuzione, pubblicando due volumi: nel 1907 (Appennino settentrionale e Preappennino Tosco-Romano) e nel 1910 (Appennino centrale e meridionale)¹⁰. Quest'opera merita un ricordo, oltre che per il grande impegno, per altri due aspetti significativi (che hanno trovato largo seguito fino a poco tempo fa) concernenti le relazioni tra geografia e legislazione e tra uomo e natura. A proposito del primo punto Almagià scriveva: "A quali deduzioni possano queste conclusioni guidare in ordine alla ricerca dei rimedi più indicati a por freno all'estendersi delle frane o a limitarne i danni, non è nostro compito esaminare, perché esorbita dai limiti di un lavoro strettamente geografico"¹¹. Il compito del geo-



grafo si limiterebbe, pertanto, a fornire elementi utili affinché altri (ad esempio proprio i legislatori) possano concretizzare i risultati della ricerca. Emerge dallo scritto di Roberto Almagià il distacco tra il momento teorico e quello applicativo; un atteggiamento questo che rappresenta un'importante testimonianza del pensiero geografico di quell'epoca. Il secondo punto riguarda le relazioni tra diboscamento e frane: "Passando ora a dire di quelle cause provocatrici di frane che dipendono dall'influenza dell'uomo, ci si para dinanzi la questione, veramente ardua e controversa, del valore che il bosco ha come protettore contro le frane, o meglio, inversamente, la questione dell'azione che il diboscamento esercita come causa di frane. Tale questione particolare dell'influenza del bosco relativamente alla franosità non è che un'appendice della grande questione generale dell'influsso del bosco, sia sul clima in genere, sia sull'umidità del suolo e sulla quantità e regime delle acque freatiche in specie, questione molto complessa e lontana ancora da una soluzione definitiva, sulla quale le osservazioni e le ricerche sistematiche iniziate soltanto in parte e da poco tempo con vero criterio scientifico, sembrano condurre a conclusioni ben diverse da quelle prima generalmente accolte, che si fondavano sull'esperienza grossolana e saltuaria di persone spesso sfortunate di seria e soda cultura" ¹². Vengono così sottovalutati i possibili guasti sull'ambiente operati dall'uomo, secondo una "tradizione" geografica, che solo di recente si è modificata.

Negli anni Venti, ampliando progressivamente le capacità operative della «legge Baccarini», sono stati emanati numerosi provvedimenti ¹³, confluiti nella «legge Serpieri» (legge 13 febbraio 1933 n. 215), che ha rappresentato il passaggio dal concetto di bonifica idraulica a quello più complesso di bonifica integrale ¹⁴. Con queste norme si superava la precedente visione, quasi del tutto vincolistica, per sollecitare l'iniziativa privata (regolata da consorzi di proprietari interessati) ad agire sul territorio. Negli anni successivi alla prima guerra mondiale la situazione demografica in montagna si deteriorò ulteriormente, delineando in alcune aree un quadro allarmante; il mondo scientifico e quello politico si dimostrò sensibile al problema dell'abbandono, lo conferma l'avvio di un'indagine seria e a largo spettro, realizzata dal Comitato nazionale per la Geografia del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (1932-1938) ¹⁵.

2. Dopo la seconda guerra mondiale

Gli scenari che hanno fatto seguito alla seconda guerra mondiale, dapprima con il loro carico di distruzione e con la disarticolazione territoriale prodotta e successivamente con il tumultuoso e disordinato sviluppo economico, hanno posto la montagna in secondo piano rispetto alle aree considerate forti, anche se va ricordato che nella stessa Carta costituzionale (nell'articolo 44) si trova un riferimento base a favore di questa ¹⁶.

Alluvioni disastrose (nell'ultimo semestre del 1951), evidenziando la mancata sistemazione dei bacini montani e delle opere di imbrigliamento delle acque scorrenti nelle aree montane, nonché i gravi effetti negativi dovuti allo spopolamento, rendevano più maturi i tempi per una prima legge sulla montagna, che presentasse, almeno in forma embrionale, una qualche pretesa di organicità. La fragilità del territorio montano rispetto ad eventi naturali straordinari, ma non rarissimi, fu colta anche dai geografi ¹⁷ che coi loro scritti in qualche modo orientarono il legislatore. La legge 25 luglio 1952 n. 991 ("Provvedimenti in favore dei territori montani"), varata sotto la spinta dell'emergenza, stabiliva innanzi tutto quali territori fossero da ritenersi montani; la scelta cadeva su parametri facilmente quantificabili, con riferimento a particolari condizioni naturali: i dati altimetrici e gli elementi morfologici (la pendenza). Erano da considerarsi montani tutti quei comuni "situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 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" (art. 1). A questa selezione fisica il legislatore affiancava l'aspetto antropico, legato all'esercizio di attività economiche meno redditizie. Nello stesso articolo, infatti, si legge che la Commissione censuaria centrale ha facoltà di includere nell'elenco dei territori montani i comuni che, pur non trovandosi nei due parametri fisici, presentano "pari condizioni economico-agrarie" ¹⁸. Va aggiunto, però, che più si moltiplicano i parametri presi in considerazione e più questi diventano soggettivi, tanto più i limiti legislativi «montagna - non montagna» sono lasciati alla discrezionalità; in ogni caso dopo la legge n. 991 si poté parlare di «montagna legale». Poiché l'inclusione di un comune nella «montagna legale» consente l'acquisizione di benefici, non meravigliano le numerose richieste, pervenute alla Commissione censuaria centrale, che annualmente ha provveduto ad "ampliare" la montagna

legale¹⁹. La necessità di una chiara determinazione della montagna nasceva dal fatto che la legge n. 991 adottava, a favore di singoli destinatari o di consorzi e associazioni, benefici e provvidenze, sia di natura finanziaria (concessione di mutui a coltivatori diretti, a piccoli e medi proprietari, a piccoli e medi allevatori, ad artigiani; concessione di contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni e di altri enti), che di carattere fiscale (riduzione dell'imposta fondiaria e dei contributi unificati). In questo modo la legge presentava una chiara impronta assistenziale, che ha pesato sull'organizzazione dei territori montani, non riuscendo ad incidere in profondità nei reali problemi della montagna, né ad arrestare l'esodo della popolazione²⁰. Tuttavia importante, soprattutto per gli sviluppi futuri, si rivelava l'articolo 14 della legge n. 991, nel quale faceva la comparsa il concetto dell'associazione, seppure volontaria, per la tutela dei comuni interessi²¹. Con il D.P.R. 10 giugno 1955 n. 987, relativo al decentramento dei servizi del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, si registrava un altro significativo passo avanti; in questo decreto, infatti, erano inseriti due articoli, che in qualche modo sanzionavano una realtà che andava, almeno nell'area alpina, spontaneamente emergendo: quelli relativi alla costituzione del "consiglio di valle" o della "comunità montana"²². Grazie a ciò si concretizzava la nascita di una nuova struttura territoriale, sebbene a carattere volontaristico, volta a favorire il "miglioramento tecnico ed economico" della montagna. Si avviavano, così, quei meccanismi di azione che portarono alla legge 3 dicembre 1971 n. 1102 ("Nuove norme per lo sviluppo della montagna"), emanata dopo un laborioso percorso parlamentare, basato in parte sui contenuti del «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970»²³.

3. La "scomoda" vita della comunità montana

Quando fu varata la legge del 1971 erano più di un centinaio le comunità montane e i consigli di valle già spontaneamente costituitisi; con tutto ciò, proprio l'istituzione ufficiale delle comunità montane ha rappresentato uno degli aspetti di maggiore capacità innovativa della legge n. 1102. Questa, infatti, ha riconosciuto il ruolo di una pianificazione territoriale concepita e da attuarsi partendo dalle caratteristiche e dalle specifiche potenzialità dei molteplici spazi montani: gli effetti sul territorio non sono più intesi come il prodotto di uno schema unico, valido comunque e

trasferibile a piacimento nelle diverse realtà locali. Il provvedimento, dopo aver fatto richiamo ai dettami della Costituzione, nell'articolo 1 esplicitava le sue finalità, affermando di voler 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»²⁴.

Un importante quadro di riferimento, per i provvedimenti da adottare nei territori montani con le nuove norme, avrebbe potuto essere la «Carta della Montagna» (art. 14), che avrebbe dovuto realizzarsi entro un anno per rilevare la situazione «per quanto riguarda le utilizzazioni del suolo, la rete stradale e le altre principali attrezzature civili nonché lo stato di dissesto riferito alle indicazioni della carta geologica e la consistenza delle opere idrauliche ed idraulico-forestali in atto». La «Carta della Montagna», che avrebbe potuto costituire strumento e legame tra l'azione politica e la ricerca scientifica, è stata un'occasione perduta, in quanto non è stata in grado di offrire, anche per l'enorme ritardo nella sua realizzazione (1978), il necessario sostegno tecnico - scientifico alle scelte operate dalle comunità montane²⁵.

Per esplicitare azioni positive sul territorio in tutte le loro potenzialità, le comunità montane devono poter funzionare; ciò dipende dal concorso di normative nazionali e regionali, per cui si assiste a una varietà di situazioni a volte estremamente differenziate. Riguardo alla legge 1102 si notano più elementi di debolezza, il primo dei quali si trova nell'articolo 3 (*Classifica e ripartizione dei territori montani*), che stabilisce: «i territori montani saranno ripartiti con legge regionale in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale economica e sociale». E l'articolo successivo si apre ribadendo che «in ciascuna zona omogenea, in base a legge regionale, si costituisce, tra i comuni che in essa ricadono, la comunità montana». L'omogeneità rappresenterebbe, quindi, il criterio-guida per la stessa istituzione delle comunità montane. Tale concetto si fonda sul proposito di delimitare e individuare regioni o aree secondo criteri di uniformità, sia sotto l'aspetto fisico (geomorfologico, climatico...) che sotto quello economico, sociale, politico. Tuttavia, l'uniformità esistente per un singolo elemento viene quasi sempre a mancare rispetto ad altri



elementi, che tra loro possono risultare addirittura contrastanti; un esempio di ambiguità e di controversa applicazione pratica è offerto proprio da questa legge. Quando s'ipotizzano zone omogenee in base a criteri di unità territoriale (con riferimento alla morfologia e all'ambiente fisico?), di unità economica e di unità sociale, i contrasti si manifestano appieno²⁶. Sussistono, inoltre, altri elementi di debolezza, come la delimitazione, il piano di sviluppo (per lo più privo di valore concreto), gli organi elettivi²⁷. Ma su tutto pesano i difficili raccordi con le regioni; infatti, dall'atteggiamento politico delle singole regioni (con la possibilità di delegare alcune funzioni nei diversi settori socio-economici) dipende in primo luogo la vitalità delle rispettive comunità montane. In realtà i comportamenti politici risultano molto diversificati, cosicché il quadro complessivo appare variegato, con comunità montane che raggiungono capacità d'intervento soddisfacenti e altre costrette a vivere in uno stato di cronica debolezza. La decisione del legislatore, di concedere alle regioni la possibilità di impostare gli indirizzi generali, risponde alle grandi diversità fisiche e antropiche della montagna italiana e ai conflitti territoriali che si riscontrano al suo interno²⁸. Esiste, infatti, una montagna italiana, ma, nello stesso tempo, coesistono molte «montagne», a volte fortemente diverse. Ciascuna regione può cogliere meglio esigenze provenienti dal territorio montano, e agire di conseguenza per perseguire, con le modalità più opportune, lo sviluppo delle aree di propria competenza amministrativa. Direttive centralizzate non sarebbero state in grado di tenere nella dovuta attenzione le articolazioni interne, che si possono registrare tra area e area. La comunità montana insomma dovrebbe rappresentare un organismo capace di incidere sulle strategie di crescita-sviluppo del territorio montano, anche se gli elementi di debolezza prima ricordati concorrono a ridurre il suo potenziale operativo; tuttavia capacità ed «energie» riescono in qualche modo ad emergere. D'altra parte la difformità degli aspetti sociali ed economici esistenti, il diverso dinamismo di alcune aree, oltre che situazioni politiche e amministrative più o meno favorevoli, producono differenziazioni sostanziali nei risultati.

Pur non mancando qualche eccezione, l'operatività delle comunità montane diminuisce dalle aree alpine alle regioni meridionali; la loro stessa istituzione ha trovato maggiori difficoltà in quest'ultime rispetto a zone con tradizioni montanare ben radicate e vitali. Tuttavia, malgrado i pesan-

ti condizionamenti (e l'esiguità dei finanziamenti concessi), le comunità montane hanno avviato progetti e realizzato opere anche di grosso impegno, accanto a una miriade di piccoli provvedimenti, spesso impostati senza strategie mirate. Note positive derivano, poi, dall'inventiva presente in vari progetti, che ha consentito di scoprire nuovi spazi di azione e di adottare soluzioni a volte interessanti. L'agricoltura ha costituito momento significativo della programmazione elaborata dalle comunità montane, che hanno realizzato nelle aree rurali soprattutto infrastrutture (quali elettrodotti, acquedotti, strade poderali e interpoderali...) determinanti per lo sviluppo del settore e per il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti. I propositi di contrastare l'abbandono dei terreni, di ricercare prodotti di qualità e forme diverse di valorizzazione agricola, hanno indotto amministratori e tecnici delle comunità montane a procedere a sperimentazioni interessanti in sintonia con l'ambiente montano (ad esempio la coltivazione di piante officinali). Il perfezionamento di attività, anche con consolidate tradizioni come la raccolta di tartufi e di funghi, ha costituito per alcune comunità montane una buona occasione di intervento. In una strategia polivalente di politica del territorio rientra l'agriturismo; questa attività economica può sollecitare una serie di interventi significativi, tra cui il restauro e il riadattamento di edifici rurali (con attenzione al patrimonio storico-architettonico del mondo rurale), la preparazione di itinerari agrituristici, lo sviluppo dell'escursionismo, la realizzazione di «agricampeggi». Per l'allevamento, che in montagna incontra non poche difficoltà, a volte sono stati intrapresi nuovi indirizzi, per migliorare la qualità dei prodotti ricavati, alla ricerca delle specie animali più adatte all'ambiente, alla razionalizzazione e allo sviluppo delle pratiche zootecniche. La «salute» del bosco è problema serio per le aree montane; la sistemazione di graticciati e gabbionature, la costruzione di briglie, le opere di pulizia, di rinfoltimento e di rimboschimento, la lotta agli incendi rappresentano le più frequenti azioni delle comunità montane, che in alcuni casi, però, hanno mirato a una valorizzazione economica immediata.

Gli orientamenti riguardo al turismo, da tempo considerato elemento portante per lo sviluppo economico della montagna, non sono univoci, se non altro per le diversità delle situazioni ambientali e socio-economiche, nelle quali le comunità montane operano; in genere non si sono discostate troppo da una linea di adesione allo svilup-

po del turismo, soprattutto quello legato agli sport invernali (dove possibile). Anzi, il desiderio di raggiungere risultati economici apprezzabili ha spinto molte amministrazioni a vagheggiare successi impossibili. Appare elemento positivo l'impegno diretto di alcune comunità montane nella realizzazione e nella cogestione di impianti sportivi, in quanto potrebbero essere meglio interpretate le esigenze delle popolazioni residenti, rispetto a imprenditori privati, esterni alle realtà in cui operano. Più coerenti con il territorio e il tessuto demografico sono risultati i tentativi di dare impulso a forme di turismo sociale, che dovrebbero produrre impatti ambientali più morbidi, oltre a garantire soluzioni apprezzabili per fruire del tempo libero in modo soddisfacente. Le iniziative volte allo sviluppo del turismo sociale dovrebbero avere il massimo di congruità con il territorio coinvolto, che andrebbe arricchito di servizi, utilizzabili anche dalla popolazione residente, e di elementi di riferimento stabile, con valore culturale, artistico ed architettonico.

Un efficace mezzo di valutazione per le comunità montane è rappresentato dalla qualità e dalla quantità dei servizi offerti; si tratta di un compito assai arduo da affrontare per una serie di ostacoli, sia per le situazioni ambientali sia per il tessuto demografico spesso esiguo, riscontrabile nella maggioranza dei territori montani. Se è difficile fornire risposte soddisfacenti a domande di servizi provenienti da un numero eccessivo di persone rispetto alle possibilità di erogazione, può risultare parimenti arduo prestare servizi richiesti da pochissimi fruitori. Per giustificare una loro validità economica, ma anche per corrispondere in maniera apprezzabile a esigenze di qualità, alcuni servizi devono superare una soglia demografica minima (il problema riguarda, ad esempio, la presenza scarsissima di bambini in molti centri montani).

Ad alcuni evidenti difetti delle comunità montane si è cercato di porre rimedio, inserendo aggiustamenti nell'ambito della legge 8 giugno 1990 n. 142, relativa all'«Ordinamento delle autonomie locali», concernente la nuova disciplina degli Enti locali. Questa dedica l'intero Capo IX (articoli 28 e 29) alle comunità montane, riconoscendo loro la natura giuridica di ente locale autonomo e, pertanto, possibile destinatario di specifiche funzioni (prima le comunità montane erano qualificate genericamente «enti di diritto pubblico») ²⁹. Comunque la legge n. 142 si propone soprattutto come legge di principi, la cui piena attuazione dipende da una serie di ulteriori atti, fra cui le apposite leggi regionali ³⁰. Resta il pro-

blema non secondario della delimitazione e ridefinizione territoriale delle comunità montane, con un qualche tentativo di razionalizzazione: ad esempio queste non dovrebbero «avere una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti». Oltre ai pericoli della polverizzazione demografica, la legge cerca di evitare quelli rappresentati dal gigantismo ³¹. A questa normativa rigida si affiancano disposizioni che, al contrario, danno ampia discrezionalità alle amministrazioni competenti, per cui la loro efficacia e validità dipendono principalmente dal modo in cui vengono attuate ³². Allo sforzo di formulare nuovi e più convincenti assetti per le comunità montane, non si associa alcuna indicazione volta a ridefinire e a ridimensionare il territorio montano, anche perché si ribadisce che l'esclusione dalle comunità montane «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».

La legge del 1971, a prescindere dalle difficoltà operative incontrate, ha manifestato, con il trascorrere degli anni, segnali evidenti di invecchiamento, risultando insufficiente a dare risposte positive riguardo ai nuovi quadri territoriali e socio-economici. Soprattutto ha pesato negativamente la sua scarsa attenzione nei confronti di alcuni concetti-chiave, quali integrazione, funzionalità, interdipendenza territoriale. Forte è stata in questo senso la richiesta proveniente da organismi locali, ma anche di interesse nazionale, di disposizioni, che potessero rispondere in modo più adeguato a scenari in sensibile cambiamento.

4. Nuovi scenari territoriali, vecchie logiche

I concetti di integrazione, funzionalità e interdipendenza territoriale sono stati recepiti e formulati in un disegno di «sviluppo globale» dalla legge 31 gennaio 1994 n. 97: «Nuove disposizioni per le zone montane». Il provvedimento si apre con un'importante affermazione di principio, che capovolge le precedenti politiche territoriali per la montagna: «La salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane rivestono carattere di preminente interesse nazionale», per cui le azioni esercitate in montagna – che si «propongono» in funzione del vantaggio collettivo del Paese – devono essere inquadrate in più vasti ambiti spaziali. Il decentramento di alcune attività e servizi rientra in questo tipo di comportamento politico-territoriale ³³. Ma ancor più significativa appare l'inversione di rotta rispetto alle modalità di perseguimento dello svi-



luppo, in parallelo con il mutato atteggiamento della collettività, che oggi manifesta più attenzione al degrado ambientale e ai problemi derivati dalla rottura dell'equilibrio tra uomo e natura; e così, lo sviluppo, se rivolto unicamente ad aumentare il ritmo della «crescita economica», non può essere inteso come «unico parametro» di valutazione degli interventi sul territorio. Nella legge del 1994 al centro dell'azione vi è lo sviluppo nella sua globalità. Le azioni riguardano, oltre a quello economico, i profili territoriale, sociale e culturale, essenziali per valutare la qualità della vita³⁴. In ogni caso lo sviluppo sociale rappresenta un obiettivo diretto da raggiungere e, quindi, non può essere considerato secondario alla crescita economica, come se da questa potesse scaturire in modo automatico.

È proprio in un più complesso contesto che l'iniziativa legislativa riesce a segnare un altro momento di importante significato, culturale oltre che economico; il passaggio dalla visione della montagna *come problema* alla visione della montagna *come risorsa*: non più soggetto da assistere ma soggetto in grado di svilupparsi in un sistema, valorizzando le sue capacità «endogene»³⁵. Alla consapevolezza della montagna quale risorsa concorrono la valorizzazione della tradizione, lo sviluppo di particolari tecnologie, il ruolo informativo dei mass-media (fondamentale nel costruire l'immagine della montagna). Inoltre il fattore natura-spazio, grazie alla presenza di territori in genere non fortemente umanizzati, potrebbe costituire un enorme valore, oltre che un'opportunità per avere maggiore duttilità nell'organizzare la produzione. Le stesse particolarità della montagna, viste spesso come svantaggio, possono trasformarsi in risorsa, esaltando le potenzialità ambientali esistenti. Vi è, infine, la risorsa uomo, la più importante per garantire sia la qualità dei servizi che la realizzazione di progettualità; una montagna abbandonata, infatti, non potrebbe sperare nel suo sviluppo³⁶.

Purtroppo, però, anche le nuove disposizioni legislative nazionali hanno posizioni non chiare, che minano le stesse potenzialità della comunità montana, che, pur con alcune trasformazioni in itinere, rimane sostanzialmente eguale al momento della sua costituzione. E forse la sua complessiva staticità, in un quadro territoriale e legislativo in rapido mutamento, rappresenta un punto debole della legge, penalizzando la sua efficacia sul territorio. Giunti al bivio, occorre decidere quale strada percorrere: qualora si ritenga che la comunità montana possa esercitare un ruolo efficace, allora bisogna riconoscerne tutte le capacità ope-

ratrice. Altrimenti la si sopprime, puntando su altri soggetti territoriali o su diverse strategie (unione dei comuni, fusione dei piccoli comuni montani...). In un momento in cui si tende a eleggere direttamente i propri rappresentanti, non hanno senso votazioni indirette, di secondo grado, che precludono la partecipazione della popolazione, dando alla comunità montana una legittimazione incompleta. Perplessità ancora maggiori suscita, inoltre, la delimitazione stessa del territorio montano, oggi simile a quella impostata nella legislazione del 1952, che era ancorata, però, ad assistenze e benefici a favore dei residenti in montagna. Le nuove ottiche politiche di approccio alla montagna (da *problema* a *risorsa*) male si coordinano con questo impianto di fondo sulla delimitazione della montagna, che ha portato a una estensione assolutamente eccessiva, essendo passata dai 5.300.000 ha del 1971 ai quasi 16.350.000 ha attuali (per l'Istat la montagna italiana ha, come ricordato, una superficie di 10.610.000 ha). Tutte le incertezze e le ambiguità gravano tra l'altro sull'applicabilità e incisività della legge n. 97 del 1994, le cui intenzioni, pure lodevoli, rischiano di rimanere sulla carta.

Note

¹ Attenzione, ad esempio, deve essere volta alla politica europea, che per la montagna oggi vede una possibilità di concretizzazione soprattutto nella «Convenzione delle Alpi» e nella «Carta europea delle regioni di montagna». La prima (sottoscritta nel 1991 per impostare una politica comune per l'intera regione alpina e entrata in vigore nel 1995) recepisce i principi relativi allo sviluppo sostenibile. L'arco alpino, visto come «unicum» inscindibile, è considerato patrimonio comune europeo. A partire dal 1975 (anno in cui la Comunità Europea iniziò i suoi interventi a favore della montagna), moltissime sono le norme comunitarie nella politica per la montagna, che riguardano i settori più diversi: dall'attività sementiera e vivaistica alle strutture agricole; dall'economia forestale all'inquinamento atmosferico; dai Programmi integrati mediterranei ai Fondi a finalità strutturali; dal rimboschimento delle superfici agricole all'istituzione di un sistema europeo di informazione... Conseguentemente le politiche nazionali vengono ad essere condizionate sempre di più dalle decisioni compiute a livello comunitario. Il tema delle politiche comunitarie è stato trattato in particolare da Fiorella Dallari e Silvia Gaddoni, «The Mountain Territory in Emilia Romagna in Community Policies», in G. Scaramellini a cura di, *Sustainable Development of Mountain Communities* (Milano, Guerini e Associati, 1995), pp. 155-165; F. Dallari e S. Gaddoni, *L'Appennino emiliano-romagnolo* (Bologna, Lo scarabeo, 1996), pp. 175-195.

² In più occasioni sono stati trattati i problemi della legislazione per la montagna; si possono segnalare in particolare di G. De Vecchis: *La montagna italiana tra degrado e sviluppo. Il ruolo delle comunità montane* (Roma, Cattedra Geografia Ist. Univ. Mag. Maria SS. Assunta, 1988), pp. 212; *La Montagna Italiana. Verso nuove dinamiche territoriali: i valori del passato e le prospettive di*

recupero e di sviluppo (Roma, Kappa, 1992), pp. 273; «National and Regional Policies for the Development of the Italian Mountain Regions», in G. Scaramellini, a cura di, *Sustainable Development of Mountain Communities* (Milano, Guerini e Associati, 1995), pp. 167-173.

³ Secondo i dati riportati dall'Istituto Nazionale di Statistica la superficie di montagna in Italia è pari a 106.106,34 kmq, corrispondente al 35,2% dell'intero territorio. Tutte le regioni sono interessate, anche se in proporzioni molto diverse; mentre Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige sono completamente montuose, in altre la porzione montana risulta molto modesta (Puglia 1,5%). Considerando pari a 100 il territorio montano il maggior contributo è dato dal Trentino-Alto Adige (12,8%); seguono Piemonte 10,4%, Lombardia 9,1%, Abruzzo 6,6%, Calabria 6,0%.

⁴ «Per gli anni intorno al 1870 si stima che oltre 25.000 Piemontesi, circa 20.000 Lombardi, 10.000 Bellunesi e altrettanti o forse più Friulani e qualche migliaio di Trentini lavorassero fuori della loro regione per vari mesi dell'anno. In totale erano circa 70.000 coloro che migravano per periodi più o meno lunghi dalla montagna soprattutto verso la zona perialpina, la fronte costiera di Liguria e Provenza e i paesi transalpini, ma alcune migliaia anche verso mete più lontane» (D. Ruocco, «Il popolamento delle Alpi. La popolazione nelle Alpi Italiane», in D. Ruocco, a cura di, *Le Alpi. Barriera naturale, Individualità umana, Frontiera politica* (Bologna, Pàtron, 1990, pp. 59-88; cfr. pp. 77-78). Comunque «dietro» ai lavoratori alpini stagionali vi erano le loro famiglie, per lo più numerose, che si avvalevano delle risorse economiche guadagnate fuori dalla montagna.

⁵ S. Jacini, nella *Relazione finale sui risultati dell'Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* (1885), scriveva: «Tutte le nostre valli e le montagne erano in origine coperte di foreste d'alto fusto... oggi, purtroppo, una grandissima parte di tale immensa ricchezza è stata distrutta e sciupata dalla imprevidenza e dalla avidità delle generazioni passate... i dorsì spogliati delle montagne presentano allo sguardo un aspetto monotono di sterilità, di arsura e di desolazione». Soltanto lo Stato – sempre secondo lo Jacini – potrebbe risolvere il problema del disboscamento perché «ci sembra che niuno, fuori dello Stato, il quale, dietro un piano vasto, completo e razionale, da eseguirsi gradatamente mediante un personale abile e mezzi finanziari proporzionati, potrebbe risolvere la questione».

⁶ Le autorità centrali si attribuivano tutto il potere decisionale; l'art. 26 è uno dei tanti esempi: «Il rimboscimento dei terreni vincolati, sieno nudi, cespugliati o in parte boscati, appartenenti ai Comuni e in genere agli enti morali comprese le Società anonime, si effettua sotto la direzione delle autorità forestali su progetti da esse compilati e approvati dal Ministero di agricoltura, udito il Consiglio superiore delle acque e foreste». La stessa legge comprendeva, però, incentivi fiscali e finanziari a sostegno dell'iniziativa privata: «I terreni cespugliati, erbati o nudi, vincolati o no, che vengono sottoposti dai loro proprietari o dai Consorzi tra proprietari ad un razionale rimboscimento sotto la direzione e vigilanza dell'autorità forestale, sono esenti dall'imposta fondiaria erariale e dalla sovrimposta comunale e provinciale per anni 15 se governati a bosco ceduo, per 40 se educati e mantenuti a bosco d'alto fusto» (art. 28). L'applicazione della legge, significativa pur con tutti i suoi limiti, subì gravi ritardi, finché lo scoppio della prima guerra mondiale la penalizzò completamente.

⁷ Si riportano, a titolo esemplificativo, gli articoli 1 («Sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme..., possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque») e 17 («I boschi, che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal

rotolamento di sassi, dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono, su richiesta delle provincie, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione»).

⁸ In una interpellanza «per conoscere i criteri che prevalgono nell'amministrazione del Catasto intorno alle tariffe d'estimo nei Comuni montani», Luchino Dal Verme sottolineava: «Vede la Camera che se l'attuale situazione di alcune provincie del Mezzogiorno è triste, non lo è meno quella di regioni, ugualmente montane, dell'Appennino settentrionale... Non è questione, onorevoli colleghi, di nord o di sud; è questione di monte e di piano. Sono le deprecevoli condizioni dell'agricoltura del monte più o meno in tutta l'Italia, nelle Alpi come nell'Appennino, nella penisola come nelle isole, che mi hanno indotto a presentare l'interpellanza» (Atti parlamentari, 2ª tornata del 23.6.1902).

⁹ C. Porro, «I problemi insoliti della geografia d'Italia», in Atti IV Congresso Geografico Italiano (Milano, 1901), pp. 466-472.

¹⁰ Le indagini di R. Almagià sulle frane sono state analizzate da Giorgio Botta, «Gli studi di Roberto Almagià sulle frane in Italia: i criteri dell'interpretazione, i fondamenti della ricerca», in Giacomo Corna-Pellegrini, a cura di, *Roberto Almagià e la geografia italiana nella prima metà del secolo. Una rassegna scientifica e una antologia degli scritti* (Milano, Unicopli, 1988), pp. 155-181.

¹¹ R. Almagià, «Studi geografici sopra le frane in Italia. Parte generale. L'Appennino settentrionale e il Preappennino Tosco-Romano», in *Memorie della Società Geografica Italiana*, Roma, 1907.

¹² R. Almagià, op. cit., p. 273. Si segnala, anche per i suoi risvolti sul piano politico-legislativo, la relazione presentata nel 1915 da Meuccio Ruini, Segretario Generale del Comitato Parlamentare per la montagna: «Tranne pochi tratti la nostra montagna è fra le più instabili, più scoscese, più frananti d'Europa. A torto si dice che l'Italia è una terra vecchia; anzi è fra le più giovani; troppo giovane; ed è scossa nelle sue alture da movimenti continui, corsa dalle acque irruenti. Disordinatamente irruenti per colpa anche dell'uomo che stoltamente la denudò delle sue foreste rinsaldatrici; ma soprattutto per colpa della stessa natura geologica, che tutte le foreste possibili non potranno mutare. Il che, beninteso, non toglie la necessità dei rimboscimenti e delle altre opere le quali cerchino fermare la terra che cammina».

¹³ Oltre al R.D. del 1923, si ricordano: il R.D. 3 gennaio 1926 N. 23; il T.U. n. 3256/1923; la L. 18 maggio 1924 n. 753; la L. 24 dicembre 1928 n. 3134.

¹⁴ Nell'art. 1 si legge: «Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali, in comprensori in cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo».

¹⁵ La ricerca (*Lo spopolamento montano in Italia*) si compone di dieci volumi (tre per le Alpi Liguri Piemontesi; uno per le Alpi Lombarde; due per le Alpi Tridentine; uno per le Alpi Venete; uno per le Alpi Giulie; uno per l'Appennino Emiliano-Tosco-Romagnolo; uno per quello Abruzzese-Laziale), nonché di una relazione conclusiva con un'introduzione di Antonio Renato Toniolo, che così sintetizzava la situazione del periodo: «Il complesso fenomeno dello spopolamento montano riceve la sua luce particolare dai singoli ambienti geografici, nei quali la nostra indagine qualitativa ha voluto direttamente studiarlo. Così, mentre in alcune regioni montuose lo spopolamento si presenta come un flagello ormai irrimediabile, in altre come un male sanabile, in altre ancora esso è un mezzo per ricostru-



ire l'equilibrio necessario fra le condizioni naturali e l'insediamento umano; gli stessi rimedi proposti per arrestare o limitare l'esodo e ricostruire la vita della popolazione montana, se hanno un comune substrato, questo stesso deve adattarsi nelle sue modalità ai singoli ambienti».

¹⁶ L'articolo 44 (*Titolo III - Rapporti economici*) afferma: «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». Quando nel 1948 entrava in vigore la Costituzione repubblicana non esisteva in diritto una definizione di zone montane, pur se a fini fiscali venivano individuati i comuni con il centro abitato situato a un'altitudine non inferiore ai 700 metri.

¹⁷ Si segnalano in particolare Carlo Della Valle e Luigi Giannitrapani. Il primo esaminò i gravi effetti delle alluvioni, cercando di individuarne le motivazioni (C. Della Valle, «Le alluvioni del 1951 in Italia e le loro cause», *Boll. Soc. Geogr. It.* (1953), pp. 135-141); il secondo sottolineò la necessità di «arginare» lo spopolamento e di difendere, attraverso finanziamenti di legge, i territori montani: «Pianura padana, Liguria, Italia appenninica, Sicilia, Sardegna sono state flagellate da piogge intense e continue... Non è qui il caso di parlare delle opere di difesa dei singoli corsi d'acqua che da lungo tempo non erano, in generale, mantenute nell'efficienza dovuta, ma è bensì opportuno richiamare alla mente di tutti la causa più importante che produce l'ingrossamento rapido e simultaneo dei corsi d'acqua delle zone montane, cioè il disboscamento delle pendici ed il loro dilavamento. In sostanza la mancata sistemazione dei bacini montani e delle opere di imbrigliamento delle acque dei torrenti di montagna è una delle tante conseguenze di quel deprecato fenomeno che è lo «spopolamento montano» per il quale molti studiosi hanno indagato e scritto, ma che purtroppo, sotto l'assillo delle vicende belliche e delle loro conseguenze politiche ed economiche, da tempo si è tralasciato di combattere... Perciò è da registrare con molta compiacenza da tutti gli Italiani la presentazione da parte del Governo di un progetto di legge diretto a combattere l'abbandono della montagna da parte degli abitanti e contenente provvedimenti a favore dei territori montani... Anche all'azienda statale delle foreste demaniali sarà consentito di acquistare terreni da rimboschimento... Inoltre - ed è questo un contributo essenziale alla lotta contro lo spopolamento montano - è prevista una riduzione dell'imposta fondiaria e dei contributi unificati per i terreni situati al di sopra dei 600 metri sul livello del mare» (L. Giannitrapani, «Lo spopolamento montano e le sue conseguenze attuali», *L'Universo* (1952), pp. 13-24).

¹⁸ Successivamente l'art. 1 è stato modificato (legge 30 luglio 1957 n. 657), dando, tra l'altro, alla Commissione censuaria centrale la possibilità di includere tra i territori montani anche parti di un comune; infatti, in considerazione della finalità della legge, appare giustificabile l'inserimento tra i territori montani di «porzioni di comuni» (i cosiddetti *comuni parzialmente montani*), che abbiano caratteristiche di «montanità». Sarebbe stato difficile comprendere per quale motivo potenziali beneficiari della legge non avrebbero dovuto fruire delle stesse provvidenze, soltanto perché non tutto il territorio comunale, nel quale risiedevano, presentava caratteri di «montanità».

¹⁹ Tra i comuni montani con il trascorrere degli anni sono stati inseriti, tra gli altri, i comuni di: Albenga, Sestri Levante, Deiva Marina, Monterosso al Mare, Vernazza o, nell'arcipelago toscano, Portoferraio, Porto Azzurro, Marciana Marina, o ancora, nell'Italia meridionale, Amalfi, Conca dei Marini, Maiori, Minori, Positano, Vietri sul Mare, Peschici, Vieste.

²⁰ Alessandro Cucagna, in uno studio di oltre trenta anni fa, denunciava: «A nulla o quasi servono invece i contributi statali, anche generosi, elargiti per risollevarne le sorti dell'agricoltura e dell'allevamento, ai sensi della legge 25 luglio 1952 n. 991. Ad esempio, nella subregione prealpina dell'Alpago (Belluno) lo Stato sta profondendo milioni e milioni, con il solo avvertibile risultato di un rinnovamento edilizio vivacissimo. L'Alpago sta oggi mutando volto, il malato ha buona cera, ma il male rimane e il ritmo degli espatri non è affatto rallentato» (A. Cucagna, «Osservazioni sul regresso dei generi di vita tipici della montagna veneta e friulana», in *Atti XIX Congr. Geogr. It.* (Como, 1964), pp. 139-154). Non a caso, quindici anni dopo, il «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970» (approvato con legge 27 luglio 1967 n. 685) riteneva necessario «attuare una radicale modificazione del sistema degli incentivi a favore dei comuni montani e dichiarati economicamente depressi, che ha dato finora risultati scarsamente efficaci, adottando misure intese a favorire sia il trasferimento nelle zone idonee degli impianti da decentrare, sia il sorgere di nuove attività consone all'ambiente e congeniali alle attitudini dei loro abitanti, in maniera da contenerne l'esodo e favorire la loro permanenza sulla terra d'origine, comunque, anche quando debbano svolgere in un centro urbano vicino la loro attività di lavoro».

²¹ L'articolo in questione, infatti, affermava: «I territori montani, che, a causa del degradamento fisico o del grave dissesto economico, non siano suscettibili di una proficua sistemazione produttiva senza il coordinamento dell'attività dei singoli e l'integrazione della medesima ad opera dello Stato, possono essere delimitati e classificati in comprensori di bonifica montana su richiesta della maggioranza dei proprietari o di un qualsiasi ente interessato o del Corpo forestale dello Stato, con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro per l'agricoltura e foreste, di concerto con i Ministri per il tesoro e per i lavori pubblici».

²² Nell'articolo 13 si legge: «La costituzione del consiglio di valle o della comunità montana è obbligatoria quando ne facciano richiesta al prefetto non meno di tre quinti dei comuni interessati, purché rappresentino almeno la metà della superficie complessiva della zona».

²³ Tale programma giudicava fondamentale per le zone montane: classificare in modo univoco ed a tutti gli effetti il territorio montano, individuando in esso le «zone montane» geograficamente unitarie e socio-economicamente omogenee; fissare interventi specifici rivolti alla eliminazione degli attuali squilibri economici e sociali; considerare la «zona montana» come la minima unità territoriale di programmazione nei territori montani; riconoscere, nel quadro della programmazione regionale, la comunità montana e il consiglio di valle, opportunamente integrato da altri enti consortili ivi operanti, come organo locale della programmazione decisionale ed operativa (*paragrafo 161*).

²⁴ L'articolo 2 delineava i mezzi per il raggiungimento delle finalità della legge: «a) dotare i territori montani, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, delle infrastrutture e dei servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità ed a costituire la base di un adeguato sviluppo economico; b) sostenere, attraverso opportuni incentivi, nel quadro di una nuova economia integrata, le iniziative di natura economica idonee alla valorizzazione di ogni tipo di risorsa attuale e potenziale; c) fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano; d) favorire la preparazione culturale e professionale delle popolazioni montane». Così dichiarava l'on. Libero Della Briotta, relatore della legge alla

Camera, con un ottimismo forse eccessivo, soprattutto alla luce di quanto si è verificato successivamente: «La nuova legge affronta il problema del recupero democratico della gestione degli interventi pubblici nelle zone montane, sinora affidati a una legislazione incentrata su interventi straordinari alle cui scelte gli enti locali erano estranei. In altre parole la legge restituisce alle popolazioni montane il diritto di fare le proprie scelte nel quadro della programmazione regionale. Di qui l'importanza dell'articolazione democratica delle comunità montane, attraverso la partecipazione delle minoranze ai suoi organi».

²⁵ Luciano Buzzetti, che ha contribuito all'opera, ne ha anche fatto un ampio commento, comparso sulla Rivista Geografica Italiana (1981, pp. 69-79).

²⁶ Il concetto di omogeneità è stato criticato dai geografi; Maria Tinacci Mossello, ad esempio, osservava: «Effetto deviante rispetto alla maturazione di un'ottica schiettamente sistemico-funzionalista nella ricerca e nella politica di regionalizzazione lo ha avuto, a mio parere, la legge del dicembre 1971 per lo sviluppo della montagna, che portò all'individuazione di «zone omogenee» da parte delle diverse regioni e all'istituzione in esse di comunità montane dotate di compiti decisionali e operativi di programmazione» (M. Tinacci Mossello, «La regione come unità di pianificazione», in G. Corna Pellegrini e C. Brusa, a cura di, *La ricerca geografica in Italia 1960 - 1980*, Varese, AGEI, 1980, pp. 855 - 864; cfr. p. 859). Si deve, quindi, procedere a un lavoro interpretativo, necessario per l'applicazione della legge (almeno riguardo al compito di circoscrivere un territorio). «La legge configura indubbiamente delle zone funzionali, enunciando però assai genericamente i criteri di riconoscimento, che dovrebbero essere di unità territoriale, economica e sociale» (G. Valussi, «L'istituzione delle comunità montane», *La geografia nelle scuole* (1973), pp. 161-168). Simile interpretazione veniva data da Cesare Saibene, quando affermava che l'omogeneità non può essere ricercata in una situazione di fatto, ma «va verificata nell'idoneità del territorio ad assumere le funzioni che i piani di sviluppo gli attribuiscono» («Un problema di geografia politica: la dimensione territoriale delle Comunità Montane», in *Scritti geografici in onore di R. Riccardi* (Roma, 1975), pp. 771-783).

²⁷ L'individuazione spaziale e la delimitazione delle comunità montane sono conseguenza della classificazione «legale» dei territori montani e dell'articolazione interna di questi nelle ricordate «zone omogenee». La notevole estensione «legale» dei territori montani e l'estrema varietà dei criteri, adottati dalle regioni nella delimitazione, hanno portato a una proliferazione delle comunità montane. Le scelte dimensionali costituiscono, comunque, un problema «primario», in quanto anche da queste dipendono ruoli e funzioni delle comunità montane. Riguardo alle modalità seguite per delimitare le comunità montane in Abruzzo, Piergiorgio Landini esprimeva giuste critiche («Contributo all'individuazione di unità sub-regionali in Abruzzo», *Notiz. Geogr. Econ.* (1976), pp. 34-54). Ciascuna comunità montana avrebbe dovuto approntare – secondo l'art. 5 – entro un anno dalla sua costituzione, un «piano pluriennale per lo sviluppo economico sociale della propria zona». Tale piano di sviluppo si sarebbe dovuto configurare in «base alle indicazioni del piano regionale». Quest'ultima «considerazione» legislativa stabilisce la necessità di un'integrazione tra le direttrici generali dello sviluppo regionale e le linee di intervento delle singole realtà territoriali. In assenza o carenza di una pianificazione chiara a livello regionale, soprattutto al momento decisivo dell'istituzione delle comunità montane, il loro piano di sviluppo non ha potuto disporre di indispensabili coordinate di riferimento.

²⁸ L'art. 2 della legge n. 1102 evidenzia la duplice esigenza di un riferimento generale a scala nazionale e di riscontri a livello

regionale, quando stabilisce che gli obiettivi di sviluppo devono essere raggiunti «nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale» e i piani di sviluppo delle comunità montane devono essere coordinati «nell'ambito dei piani regionali di sviluppo».

²⁹ Secondo il primo comma dell'art. 29, infatti, «le comunità montane sono 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».

³⁰ Tuttavia le «capacità» legislative delle regioni riguardo alle comunità montane suscitano perplessità, soprattutto per i ritardi nella promulgazione delle apposite norme regionali (secondo l'art. 61 sarebbero dovute entrare in vigore nell'arco di un anno). Inoltre molte regioni non hanno accolto le istanze della legge n. 142, mostrandosi o attendiste nella concessione di deleghe a favore delle comunità montane, o addirittura disfattiste (ad esempio attraverso una politica di indebolimento della comunità montana a favore dell'unione di comuni montani). Inoltre non è venuta meno neppure la tendenza ad un ulteriore ampliamento dei territori considerati montani per legge.

³¹ Dovrebbero essere esclusi dalle comunità montane i comuni «con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti» e quelli, parzialmente montani, «nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15% della popolazione complessiva».

³² Tra le norme che lasciano ampi spazi alla discrezionalità delle regioni si annovera l'articolo 29 (terzo comma), che afferma: «La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla comunità montana di quei comuni parzialmente montani che possono pregiudicare l'omogeneità geografica o socio-economica; può prevedere, altresì, l'inclusione di quei comuni confinanti con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della comunità». Un primo interrogativo: i comuni confinanti che possono essere inclusi devono essere «montani» o «parzialmente montani»? Inoltre, con la presenza del criterio di «omogeneità geografica», si spalancano porte e finestre per includere comuni con caratteristiche geomorfologiche anche non montane.

³³ Secondo la legge n. 97 del 1994 (art. 1) alla salvaguardia e alla valorizzazione delle zone montane «concorrono, per quanto di rispettiva competenza, lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali». Alle regioni vengono affidati compiti istituzionali, anticipando per alcuni aspetti la riforma dello Stato (sistema regionalistico, federale...).

³⁴ Nell'articolo 1.4 si legge: «Sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano. Le azioni riguardano i profili: a) territoriale, mediante formule di tutela e di promozione delle risorse ambientali che tengano conto sia del loro valore naturalistico che delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti, con particolare riferimento allo sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale; b) economico, per lo sviluppo delle attività economiche presenti sui territori montani da considerare aree depresse; c) sociale, anche mediante la garanzia di adeguati servizi per la collettività; d) culturale e delle tradizioni locali».

³⁵ La legge costituisce «il primo rilevante tentativo non assistenziale e indennitario del Legislatore italiano di riconoscere un ruolo di tutela attiva e di salvaguardia della risorsa montagna. La filosofia, cui la legge è improntata, è quella della salvaguardia attiva del territorio e dello sviluppo sostenibile di un'economia che si vuole mista ed integrata... Molto, nella re-



alizzazione degli obiettivi posti alla programmazione economica generale e settoriale dalla legge è affidato alle regioni, destinatarie intermedie del neoistituito Fondo nazionale per la Montagna, nonché alle Comunità montane e alle amministrazioni pubbliche affidatarie di competenze in materia di aree depresse e coesione regionale». (Sintesi alla «Relazione sullo Stato della Montagna, 1995», presentata dal Ministro del Bi-

lancio e della programmazione economica e trasmessa al Parlamento il 29.10.1995).

³⁶ Si veda, in proposito, l'art. 19 della legge: «Incentivi per l'insediamento in zone montane». La valorizzazione dei giovani (ad esempio attraverso la formazione di specialisti della montagna) sviluppa la progettualità ed esalta la tradizione, arricchendola con nuove acquisizioni tecnologiche.