

## LA MONTAGNA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: UN RACCONTO IN TRE ATTI

Fiorenzo FERLAINO<sup>1</sup>, Francesca Silvia ROTA<sup>2</sup>

### SOMMARIO

Dopo aver focalizzato l'attenzione sulla montagna come ambito di analisi e programmazione, ricostruendone la storia e mettendone in luce alcune principali interpretazioni e raffigurazioni, l'articolo approfondisce il tema della rappresentazione dei contesti montani all'interno delle politiche italiane. Si illustra così la non facile commistione di criteri statistici, amministrativi e legali nella delimitazione delle aree montane in Italia. Il valore aggiunto di questa ricostruzione è dato sia dal tentativo di "storicizzare" le diverse raffigurazioni montane, individuando i tratti salienti che, dal secondo dopoguerra in avanti, hanno caratterizzato le varie fasi dell'intervento legislativo, sia dalla volontà di offrire elementi per muovere verso un paradigma nuovo che riaffermi il carattere specifico delle "terre alte". Nella ricostruzione fatta la montagna emerge come un caso esemplare di territorio a "geometria variabile" impossibile da racchiudere entro una definizione univoca. Alla definizione di territorio marginale, di più lontana concezione, si affianca la definizione statistico-morfologica delle *terre alte*, quella amministrativa, quella legale, le diverse descrizioni funzionali, che plasmano nel loro insieme una "definizione aperta" di montagna, basata su "alcune sue caratteristiche distintive, da precisare e calibrare di volta in volta, in base alle finalità della definizione" (EIM, 2010). A queste si aggiungono, infine, alcuni segnali nuovi che possono portare a una ulteriore ridefinizione dei territori di montagna, riaffermandone peculiarità e identità profondamente mutate nel tempo.

---

<sup>1</sup> IRES Piemonte, via Nizza 18, 10125 Torino, ferlaino@ires.piemonte.it

<sup>2</sup> EU-POLIS, Politecnico e Università di Torino (DITer), Viale Mattioli 39, 10125 Torino, rota@econ.unito.it

## 1 INTRODUZIONE<sup>3</sup>

Intuitivamente, le montagne si distinguono dal resto del territorio per condizioni specifiche di *altimetria* (quote elevate rispetto al livello del mare) e *orografia* (sviluppo verticale). Tuttavia, è possibile individuare numerose altre proprietà che attribuiscono a una data porzione della superficie terrestre la condizione di *montanità* (Peattie, 1936). Latitudini elevate, per esempio, fanno sì che i rilievi dei paesi scandinavi, pur presentando elevazioni modeste, possiedano un *clima* e un *paesaggio* tipicamente montani. Inoltre, sebbene la conformazione fisico-geografica e climatica del territorio sia certamente un tratto connotante, è la componente umana che caratterizza in ultima istanza l'immaginario collettivo sulle *terre alte*. Ne consegue che aspetti di natura sociale e culturale intervengono anch'essi nell'orientare il modo in cui la montagna è delimitata articolandone lo spazio concettuale.

Seppure il concetto di montagna sia intuitivamente semplice, non esiste un criterio univoco in grado di delimitare con precisione i confini di tali conformazioni orografiche tanto che “una definizione della montagna, che sia chiara e comprensiva, è quasi impossibile da fornire” (Blanchard, 1933, p. 375). Come affermano efficacemente i geografi Veyret “la testa della montagna brilla in una luce splendente, ma il [suo] piede si perde nella bruma delle pianure e tocca all'uomo apportare quella precisione che manca alla natura” (Veyret e Veyret, 1962, p. 35). La necessità di fornire categorie analitiche in un reale continuo e multiforme è un'azione che non può prescindere quindi dalla convenzionalità nella scelta degli indicatori e delle soglie, il cui il carattere soggettivo è tanto più oggettivato quanto maggiore è il tasso di condivisione dalla comunità scientifica. L'intento stesso di fissare nettamente il limite fra territorio montano e non montano si scontra con il presupposto che lo spazio geografico costituisca un *continuum* non frazionabile (De Vecchis, 2004). Si tratta, allora, di elaborare definizioni “aperte” che, pur riconoscendo la continuità dello spazio geografico, individuino alcuni punti distintivi delle condizioni di *montanità*, cui ricorrere nel momento in cui esigenze di ordine statistico o politico-amministrativo rendano necessarie delimitazioni rigide e univoche (EIM, 2010). E' in questo rapporto tra scienza e “condivisione”, tra statistica e capacità di risposta ad esigenze politico-amministrative, che emerge la scelta del limite tra montano e non montano. Come sarà illustrato in seguito questo rapporto non è stato dei più facili. È un rapporto di continua tensione tra rigore scientifico e prassi amministrative che può essere organizzato entro tre diverse fasi:

- dal secondo dopoguerra alla metà degli anni settanta. In questo periodo gli interventi a favore della montagna che danno seguito al mandato costituzionale individuano tale spazio quale territorio marginale;

---

<sup>3</sup> L'articolo approfondisce alcune delle riflessioni contenute in un recente studio sulla montagna piemontese (Crescimanno, Ferlaino e Rota, *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES, Torino, 2010), condotto dall'IRES Piemonte e CSI-Piemonte per conto della Regione Piemonte. Dal punto di vista della redazione dell'articolo, i paragrafi 3, 4 e 5 sono da attribuirsi a Fiorenzo Ferlaino, i restanti paragrafi 1, 2, 6 e 7 a Francesca S. Rota.

- dalla metà degli anni settanta all'inizio degli anni novanta, quando gli slanci regionalisti interni si sommano a quelli delle politiche europee dando luogo ad una fase nuova di interventi sul territorio montano;

- gli ultimi decenni, in cui il carattere di marginalità si attenua ed entra in crisi e gli interventi si differenziano entro un quadro sempre più complesso e a geometrie variabili.

Oggi due episodi recenti hanno riaperto il dibattito sulla delimitazione dei territori di montagna: la riforma del governo dei territori montani, avviata nell'autunno 2007 attraverso l'iter legislativo e l'approvazione della Legge finanziaria 2008; il testo di legge delega sul federalismo fiscale, in cui è contenuto un esplicito riferimento alle zone o territori montani<sup>4</sup>.

Sulla scorta di queste decisioni la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009) ha sollevato con forza la questione della revisione della vigente legge quadro sulla montagna (n.97/1994) e la necessità di individuare nuovi criteri di definizione dei territori montani.

Sebbene l'Italia riconosca l'onere costituzionale dell'intervento in favore della montagna, allo stato attuale, i criteri elaborati per la sua delimitazione sono ritenuti troppo vaghi e incerti per consentire politiche organiche e efficaci<sup>5</sup>. La confusione e contraddittorietà che connota il quadro legislativo ha fatto sì che la montagna in Italia fosse alternativamente negata, disconosciuta, banalizzata o accomunata ad altri territori e dunque "lesa" nella sua identità.

A essere posto sotto accusa è soprattutto l'eccessivo allargamento delle aree classificate come montane, ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale. Basti pensare che, al dicembre 2004, queste arrivavano a coprire ben il 54,3% del territorio nazionale. Inoltre, nell'elenco dei comuni montani finivano per essere comprese anche località marittime, prive dei requisiti di orografia e altimetria connotanti i territori di montagna. Tra queste si menzionano: Albenga e Sestri Levante (Liguria), Portoferraio e Porto Azzurro (Toscana) o, nell'Italia meridionale, Amalfi, Positano, Peschici e Vieste.

Si è creato cioè un paradossale sfasamento tra la necessaria condivisione politica, la *montagna legale*, e l'altrettanto necessaria conformità a criteri scientifici, altimetrici e morfologici, la *montagna morfo-statistica*, che non ha mancato di sollevare perplessità e proteste.

Tutto ciò ha sicuramente comportato un inevitabile "annacquamento" del concetto stesso di montagna e l'indebolimento dell'identità dei comuni montani italiani (Finocchietti e Losavio, 2009; EIM, 2010). Ma non solo. Contestualmente alle critiche, non sono mancati i tentativi di associare l'iter per la ridefinizione della montagna amministrativa a una sorta di "piano criminale" orchestrato ai danni della stessa. Secondo questi autori<sup>6</sup>, alcuni amministratori

---

<sup>4</sup> Nel *Documento sulle principali questioni aperte del "sistema montagna"* elaborato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009), oltre a insistere sulla revisione della legge quadro sulla montagna (n. 97/1994), si avanzano proposte per l'individuazione di nuovi criteri di definizione dei territori montani.

<sup>5</sup> Tra le critiche mosse: l'incertezza legislativa ha portato un allargamento della montagna su base territoriale eccessivamente ampia, diluendo troppo le risorse e diminuendo l'efficacia degli interventi.

<sup>6</sup> Tra gli autori che gridano allo scandalo delle Comunità montane che si trovano al livello del mare, vi sono anche Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo autori del best seller *La Casta*.

regionali e locali avrebbero infatti “gonfiato” in modo innaturale il numero della Comunità montane e dei comuni ad esse appartenenti per poter beneficiare di maggiori risorse e vantaggi economici. In realtà, come vedremo, è questo l’esito di una storia complicata che parte da lontano.

## 2 PRIMO ATTO: LA MONTAGNA LEGALE

In Italia, il primo tentativo “esplicito” di delimitazione delle aree montane risale al 1952. Da allora, la legislazione si è espressa periodicamente nella definizione delle aree montane, accogliendo alcuni mutamenti culturali, sociali ed economici intervenuti nella gestione e sviluppo del territorio. Questo ha facilitato il mancato coordinamento tra gli atti del legislatore, con il risultato che spesso i passaggi tra un decreto e l’altro non sono esplicitati, le norme abrogate non sono sostituite e si mantengono riferimenti a vecchie procedure ormai desuete.

Come in un romanzo giallo in tre atti la storia dello sfasamento tra necessità politico-amministrative e delimitazione scientifica è lunga e persino difficile da ricostruire. Le origini della montagna legale in Italia devono essere rintracciate nel testo stesso della Carta costituzionale, che attribuisce allo Stato il compito di disporre provvedimenti in favore delle “zone di montagna” al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali (art. 44). Nel documento la montagna è equiparata a un’area svantaggiata da sostenere in ragione del riequilibrio territoriale.

A questo fine è rivolta la legge n.991 del 1952<sup>7</sup>, recante “provvedimenti in favore dei territori montani”. Questa legge non solo stabilisce la possibilità per i comuni di montagna di accedere a specifici benefici in quanto territori soggetti a ritardo di sviluppo, ma fornisce anche i criteri utili alla loro classificazione (artt. 1 e 2). Ai sensi della legge, sono considerati *montani* i comuni censuari situati per almeno l’80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine 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 non superi le lire 2.400 (a prezzi base del 1937-1939).

L’inclusione di elementi economico-catastali accanto a quelli fisico-geografici si spiega in ragione delle condizioni di particolare difficoltà in cui versa il Paese. Nel 1951, i danni provocati da una serie di disastrose alluvioni si sono aggiunti alle devastazioni lasciate dai bombardamenti degli anni precedenti, aggravando ulteriormente la situazione delle campagne e rendendo necessario l’intervento dello Stato. Così, la legge 991/1952 (art.1) conferisce a nuove strutture create “*ad hoc*”, le Commissioni censuarie provinciali e la Commissione censuaria centrale, il potere di compilare e tenere aggiornato l’elenco dei comuni classificati

---

<sup>7</sup> Legge 25 luglio 1952, n.991 (GU n.176 del 31/07/1952), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.176 del 31 luglio 1952.

come montani, nonché di includere anche i casi che, pur non rispettando i criteri altimetrici individuati, presentino “analoghe condizioni economico-agrarie con particolare riguardo per i comuni che erano già classificati montani nel catasto agrario e per quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo presidenziale 22 giugno 1946, n.33”. Dunque, nella delimitazione di ciò che è montagna in Italia criteri morfologici sono affiancati da considerazioni contingenti e di natura socio-economica, che divengono anzi prioritari<sup>8</sup>: “il minimo comune denominatore di queste terre veniva allora individuato dal degrado fisico e dalla povertà” (EIM, 2009, p.10).

Le ragioni di questa scelta intrinsecamente contraddittoria vanno ricercate nell’esigenza di attuare misure di aiuto in assenza di opportuni strumenti di intervento per il sostegno allo sviluppo territoriale e regionale. I mancati interventi di programmazione territoriale hanno, per così dire, “costretto” il legislatore ad estendere le agevolazioni previste per i territori montani anche ad altri territori, quali quelli sottoposti a vincolo idro-geologico o danneggiati per eventi bellici, utilizzando come criteri per la definizione dei contesti di montagna principi tali da identificare gli stessi con i territori all’epoca più svantaggiati e soggetti a rischio di spopolamento e abbandono. L’incapacità di programmare interventi mirati e misurabili si è tradotta nella volontà di estendere al maggior numero possibile di comuni *depressi* (dissestati e in ritardo di sviluppo) i benefici previsti dalla legge 991/1952<sup>9</sup>. Questa modalità di procedere diventa l’elemento propulsore del progressivo allargamento della montagna legale. L’inserimento di parametri di natura economica e agraria nella definizione della montagna produsse, però, l’indissolubile associazione del concetto di montanità con quello di *marginalità socio-economica*, che ancora oggi connota molti dei discorsi e degli interventi sulla montagna in Italia. Il processo di classificazione dei comuni di montagna basato sull’equivalenza “montagna = marginalità/svantaggio”, iniziato per effetto della legge n.991 del 1952, sarà infatti mantenuto sostanzialmente invariato nei successivi atti legislativi generali sulla montagna. Si manterrà inoltre invariato, sia pure con un livello maggiore di diversificazione geografica degli interventi, l’approccio assistenzialista nei confronti della montagna. Nel 1973, per esempio, ai terreni compresi nell’elenco dei territori montani compilato dalla Commissione censuaria centrale verrà concessa una riduzione considerevole dell’imposta locale sui redditi dominicale e agrario (art.9 del DPR 601/73). Mentre, a seguito del Decreto legislativo n.504 del 1992 (art.7), ai territori agricoli rientranti nelle aree montane

---

<sup>8</sup> L’idea che a guidare l’intervento legislativo a tutela delle zone montane fosse la necessità di risollevare un’area economicamente depressa ha fatto estendere, per analogia, la definizione di territorio montano anche a quelle aree che, pur non presentando fisicamente i requisiti d’ordine geografico richiesti dalla legge, versavano nella medesima situazione di dissesto, e ciò al solo scopo di concedere anche ad esse i benefici previsti. Gli artt. 14 e 15 della medesima legge conferivano la possibilità di comprendere, nei comprensori di bonifica montana, anche i comuni non montani che si trovassero in particolari condizioni di degrado fisico e di dissesto economico.

<sup>9</sup> La legge n.991 specifica nell’art.2 quali sono le disposizioni previste in favore dei territori montani: anticipazioni concesse agli istituti esercenti il credito agrario che concedono mutui a soggetti economici operanti nei territori montani, l’accesso alle agevolazioni e ai sussidi previsti per i terreni sottoposti a vincolo idro-geologico, l’applicazione di soglie in genere più elevate nel calcolo dei contributi massimi ammissibili erogati per le opere di miglioramento fondiario.

o aree di collina classificate come *depresses* (ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n.984) sarà concessa l'esenzione dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). Nell'iter legislativo italiano, dunque, la specificità della montagna è associata *in primis* a una condizione rilevabile di deprivazione e povertà di risorse, mentre le condizioni fisico-geografiche sono relegate in secondo piano.

Questa contraddizione, nata dall'errata commutatività tra un intento socio-economico e un approccio territoriale (la montagna come territorio storicamente marginale e, pertanto, la marginalità come montanità), non è presente solo nella legislazione italiana. Indicazioni analoghe si trovano anche nelle legislazioni di altre importanti nazioni europee, ad esempio in Francia e Germania, e, come vedremo, anche nella successiva legislazione comunitaria.

Da questa forzatura concettuale il legislatore italiano tenterà di uscire con la legge n.454 del 2 giugno 1961 ("Piano verde" o "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura") che, oltre a prevedere una serie di misure per lo sviluppo agricolo, prevede sussidi per le opere da eseguire "in aziende di collina ricadenti in territori a rilevante depressione economica, da delimitare con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste". In applicazione dell'articolo 8 di questa stessa legge, il decreto ministeriale del 7 novembre 1961 delimita i terreni di collina a rilevante depressione economica, estendendo così il concetto di territorio svantaggiato a contesti "altri" rispetto a quelli montani.

In sintesi, i territori svantaggiati su cui far ricadere programmi di sviluppo per il riequilibrio territoriale, come indicato per dettame costituzionale, nel giro di qualche anno si estendono dal meridione d'Italia (Legge 10 agosto 1950, n. 646, "*Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Cassa per il Mezzogiorno*") alla montagna (legge 991/1952), quindi alla collina depressa (legge 454/1961) e ad altre aree riconosciute tali dal Comitato interministeriale per la ricostruzione, ai sensi della Legge 22 luglio 1966, n. 614, recante "*interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale*". Nel 1977 la L. n. 984 (nota come "legge quadrifoglio") riconfermerà i benefici economici dati alla montagna ed estenderà gli stessi all'intera collina (non solo quella marginale) prevedendo nell'articolo 15 l'individuazione delle aree di montagna e di collina su cui concentrare interventi specifici di valorizzazione. Il fine è "la valorizzazione dei terreni medesimi mediante interventi volti a realizzare il riordino agrario e fondiario in funzione di nuovi assetti produttivi, con particolare riguardo a quelli che presentano una naturale capacità di assicurare elevate produzioni unitarie". Sebbene in modo tortuoso e poco "cartesiano", razionale e pianificatorio, si riesce a dispiegare, a metà degli anni settanta, una programmazione territoriale statale di riequilibrio.

### 3 LA MONTAGNA EUROPEA E GLI INTERVENTI COMUNITARI

La politica europea sulle zone svantaggiate dà inizio, negli anni settanta, ad un nuovo ciclo legislativo che ripercorre, per molti versi, quello precedente della politica nazionale, seppur entro un quadro di standard unificati, di logiche settoriali e territoriali maggiormente integrate e sistematiche.

L'Unione europea definisce le zone di montagna come aree svantaggiate dal punto di vista fisico-geografico in cui la combinazione di condizioni climatiche difficili e forti pendenze determinano una considerevole limitazione delle possibilità di utilizzo dei terreni e un visibile accrescimento del costo del lavoro, che ne favoriscono povertà e abbandono (regolamento CE n°1275/99 del consiglio del 17 maggio del 1999).

L'azione della Comunità europea per i territori di montagna ha un'origine eminentemente *settoriale*. Il riconoscimento della peculiarità di questi territori quali ambiti d'intervento delle politiche comunitarie avviene, infatti, all'interno della *politica agricola comunitaria* (PAC), quando, nell'impostare l'intervento in sostegno delle strutture agricole, si prevede un particolare regime di aiuti per le aziende agricole situate in "zone di montagna". Ai sensi della direttiva n.268 del 28 aprile 1975 (art.3), queste zone presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, verso cui si rende necessario intervenire: le particolari condizioni altimetriche rendono infatti più difficoltoso e oneroso l'esercizio dell'attività agricola rispetto agli altri territori, rischiando di far scomparire da queste aree l'esercizio dell'attività primaria, con gravi ripercussioni sulla conservazione dell'ambiente (Strazzaboschi, 2009). Nello stesso tempo, però, la legislazione comunitaria non chiarisce i parametri altimetrici necessari alla definizione dei territori montani e, stante l'oggettiva difficoltà di definire una quota univoca a livello comunitario, la sua individuazione è demandata ai singoli Stati membri<sup>10</sup>.

La medesima impostazione settoriale e "assistenzialistica" dell'intervento comunitario permea anche la maggior parte degli ordinamenti nazionali: contestualmente all'emanazione della direttiva 1975/268 (e dunque, con la previsione di un regime speciale di sostegno per le aziende agricole di montagna) nella maggior parte degli Stati membri emerge la tendenza a elaborare politiche per la montagna, precipuamente orientate allo sviluppo agricolo. Ne consegue che anche i criteri utilizzati in questi documenti per la definizione e la delimitazione delle aree di montagna risultano condizionati dal contenuto settoriale del corrispondente provvedimento istitutivo.

In questo quadro, la rappresentazione della montagna in Europa si lega saldamente all'immagine di una *zona agricola* connotata da specifiche condizioni di svantaggio fisico-geografico (perifericità) ed economico (deprivazione di risorse, limitazioni allo sviluppo e depotenziamento) che prescindono dalle diverse storie nazionali e si ancorano a criteri più

---

<sup>10</sup> Per una rassegna delle direttive nazionali emanate in applicazione della direttiva 1975/268 si veda EIM, 2010.

quantitativi e misurabili. Tale impostazione resta tuttora fondante, sebbene si sia oggi raggiunta la consapevolezza che lo sviluppo dei territori di montagna presenti una rilevante diversificazione interna (Nordregio, 2004; AEM, MDP e ADECOHD, 2008) e che la connotazione “di problema” con cui si è affrontato per lungo tempo il tema della montagna mal si adatti alla ricchezza di risorse e potenzialità custodite nelle *terre alte* (De Vecchis, 1996 e 2004)<sup>11</sup>. Per esempio, lo studio *Mountain Areas in Europe*, commissionato dalla Commissione europea nel 2004, propone una classificazione dei territori montani basata sui posizionamenti relativi (superiori o inferiori alla media) che questi ottengono nei tre indici sintetici (Nordregio, 2004): capitale sociale e economico; infrastrutture, accessibilità e servizi; uso del suolo.

La marginalità continua dunque a essere una chiave di lettura privilegiata della situazione delle montagne in Europa in un contesto dove non tutti i paesi europei si sono posti con uguale intensità il problema di formulare un quadro organico di intervento per la montagna all'interno dei loro ordinamenti nazionali (Castelein et al., 2006).

Rispetto al resto delle nazioni europee, Francia, Italia, Spagna e Svizzera, per esempio, dimostrano da questo punto di vista un grado maggiore di maturità, che si traduce nella volontà di elaborare una politica attiva sulla montagna (EIM, 2010). Ciò nondimeno, anche in questi casi “virtuosi”, permane la tendenza ad associare l'intervento per la montagna a quello per l'agricoltura orientandone, di conseguenza, anche la definizione. In Spagna, per esempio, le misure di modernizzazione e sviluppo delle zone montane sono contenute nella legge n.25 del 30 giugno 1982, sull'“Agricoltura di montagna”. Nel caso della costituzione svizzera, le “zone di montagna” sono distinte rispetto alle “città” e agli “agglomerati” e assumono una valenza precipuamente territoriale e *rurale* ma anche settoriale, come dimostra l'ordinanza che dà attuazione alla legge sull'agricoltura del 1998 che introduce una serie di facilitazioni per le zone di montagna, identificate in base a specifiche condizioni climatiche, di infrastrutturazione viaria e configurazione del terreno.

#### **4 LA MONTAGNA E IL REGIONALISMO EUROPEO E NAZIONALE**

In Italia la legislazione sulla montagna si fa nel tempo sempre più tortuosa e confusa in quanto soggetta a forze antagoniste. Si cerca di coniugare le esigenze di programmazione e di piano espresse dal “movimento regionalista” (e rafforzate dalle istanze nuove emergenti dal processo di estensione delle politiche regionali europee) con la rinnovata volontà di controllo statale del territorio montano, che proprio in quegli anni raggiunge un livello di programmazione adeguato ai differenti contesti territoriali.

---

<sup>11</sup> In particolare l'obiettivo della sostenibilità porta a guardare alla montagna non più come territorio problematico verso cui indirizzare risorse pubbliche, ma come ambito in cui sussistono condizioni favorevoli all'implementazione di un modello di sviluppo di lungo periodo (De Vecchis, 1996; Blyth *et al.*, 2002).

Importante in tal senso è la legge del 3 dicembre 1971, n. 1102, recante “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”, che istituisce la Comunità montana (CM) quale nuovo livello “intermedio” di governo del territorio (tra i comuni e le province), che promuove i territori di sua competenza e può redigere i piani di sviluppo urbanistico (rimasti praticamente “lettera morta”). All’inizio degli anni settanta il riordino è completo: ai sensi della legge le CM, definite in base a quanto stabilito in merito dalla legge del 1952 e la cui delimitazione in zone omogenee e demandata alle Regioni, rappresentano gli interessi delle popolazioni montane<sup>12</sup>. Su questo apparato legislativo si interpone e si accavalla, nella seconda metà degli anni settanta, l’azione europea per le zone svantaggiate.

Con la Direttiva n.75/268/CEE del 28 aprile (“*Direttiva del Consiglio sull’agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate*”) e decisioni successive (regolamento CE 1257/99 e regolamento 1698/05), la normativa comunitaria, fornisce a tutti gli Stati membri, Italia compresa, la base normativa per la classificazione delle aree svantaggiate europee, permettendo l’identificazione di quei comuni maggiormente gravati da problemi di natura ambientale e sociale. Il settore agricolo e le attività montane, in particolare, risentono storicamente dei disagi orografici che spesso caratterizzano le aree marginali. Coerentemente, nell’articolo 3, comma 1 della direttiva si afferma che le “zone agricole svantaggiate comprendono [sia] zone di montagna, nelle quali l’attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell’ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall’erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, [sia] altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell’ambiente naturale”.

Il legislatore comunitario mantiene quindi l’equivalenza “montagna = aree svantaggiate”, cui si sommano altre aree, delimitate dalle diverse legislazioni nazionali. In particolare, la Commissione europea definisce tre tipologie di zone svantaggiate: aree montane, aree con ‘problemi’ socio-economici e aree con svantaggi specifici (rispettivamente artt. 3.3, 3.4 e 3.5). Le politiche di intervento europeo divengono il terreno della contrattazione regionale e il cuneo che destruttura la programmazione montana centralista. L’esito di questo percorso, connotato da una conflittualità più o meno latente o esplicita tra istanze regionali e istanze centrali, approderà nella mancanza nella legislazione italiana di una definizione univoca e rigorosa dei criteri necessari a identificare i comuni montani rispetto al resto del territorio.

In questo quadro, la Regione Piemonte è tra le prime regioni italiane a far valere le sue ragioni e a entrare in questo nuovo ciclo ispirato dalla Direttiva n.75/268/CEE. Con un approccio programmatico che anticipa la legislazione statale, l’amministrazione piemontese formula un *Piano agricolo di sviluppo triennale*, la cui attuazione è demandata alla Legge regionale

---

<sup>12</sup> L’art. 1 afferma: “Le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, 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”.

dell'8 settembre 1975, n. 51, *“Interventi regionali per lo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste negli anni 1975-1976-1977”*.

In seguito, anche le altre Regioni italiane si rifaranno a questa stessa direttiva - o alla sua rimodulazione attraverso il Regolamento 1698/2005 - nella redazione dei programmi regionali di sviluppo rurale. La peculiarità piemontese consiste nell'introduzione nell'art. 2 della legge 51/1975 di una netta distinzione tra montagna, collina, collina depressa e pianura, che sistematizza quanto contenuto nelle leggi nazionali sulla montagna con le definizioni ISTAT di collina e pianura, dando luogo ad una programmazione dell'intero territorio regionale: *“Ai fini della presente legge sono considerate zone di montagna quelle definite come tali dalla Legge 25-7-1952, n. 991 e successive modificazioni; zone di collina depressa quelle così classificate dai decreti ministeriali 7-11-1961 e 23-3-1963; zone di collina e zone di pianura le restanti, secondo la classificazione ISTAT del mese di agosto 1958”*.

Lo Stato adotterà le indicazioni comunitarie con qualche mese di ritardo rispetto alla Regione Piemonte (legge n.352 del 10 maggio del 1976, *“Attuazione della Direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate”*) concedendo alle Regioni la possibilità di formulare modifiche (da proporre al Ministero dell'Agricoltura) circa i limiti delle zone comprese nell'elenco della Direttiva 75/268/CEE. Ai sensi della legge i comuni classificati montani su cui ricadono le politiche di sostegno verso i territori svantaggiati restano quelli definiti ai sensi della legge 1102/1971 (che a sua volta si rifà alla legge 991/1952), mentre l'individuazione delle altre aree svantaggiate non montane è demandata all'intervento regionale.

Lo Stato cerca di mantenere attiva la programmazione in area montana ma cede sul resto del territorio. Come detto, l'anno seguente, la legge dello Stato italiano n.984 del 27 dicembre 1977 estenderà i benefici economici conferiti alla montagna all'intera collina, con il fine di riadattare l'assetto agrario e fondiario esistente ai nuovi assetti produttivi del periodo.

Come ben evidenzia il caso della legge piemontese 51/1975, in questo periodo entra in gioco nella delimitazione della montagna la definizione statistica del territorio nazionale fornita dall'Istituto statistico nazionale (ISTAT). Questa classificazione, nata con logiche differenti rispetto all'azione di governo, diventa uno strumento multiscalare che ben si adatta alla perimetrazione necessaria per l'espletamento delle nuove azioni comunitarie e all'integrazione e determinazione delle differenti morfologie territoriali e socio-economiche non montane (collina, collina depressa e pianura). Più precisamente, risalgono a una pubblicazione del 1958 i criteri elaborati dall'Istituto statistico per la classificazione dei comuni italiani in funzione della zona altimetrica e dell'appartenenza alla montagna *“interna”* e *“litoranea”*, alla collina *“interna”* e *“litoranea”*, alla pianura.

Ai fini statistici, per *“zona di montagna”* s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori ai 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli

altitudinali sono però suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori di specifiche zone fitogeografiche, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Inoltre, fanno parte della montagna statistica anche le aree intercluse fra le masse montane rilevate (valli e altipiani).<sup>13</sup>

Tuttavia, come già per la montagna legale, anche la montagna statistica è l'esito di un iter di provvedimenti che ha una storia complessa. La partizione del territorio nazionale in circoscrizioni che, per ampiezza e caratteristiche fisiche ed agrologiche, rispondessero alle necessità di un regolare servizio di statistica agraria, risale al Catasto agrario del 1910. I dati vennero allora rilevati per singoli comuni e poi raggruppati in regioni comprendenti quei comuni "i cui territori si trovassero in analoghe condizioni naturali ed agrarie". Tali ambiti, di livello sub-provinciale, vennero denominate "zone agrarie". Le zone vennero quindi raggruppate all'interno di aree più estese e distinte in funzione del dato altimetrico ottenendo così "regioni agrarie" di montagna, di collina e di pianura.

Nel 1929, in preparazione del nuovo Catasto agrario, l'ISTAT pubblicò alcune tavole su determinate zone agrarie per le quali l'elenco dei comuni, compresi nei raggruppamenti, faceva riferimento al Censimento del 1921. Seguirono due revisioni: quella del 1932, su dati del Censimento del 1931, e quella del 1936, mai pubblicata.

Nel 1958, come già detto, l'ISTAT pubblicò le nuove tavole delle Circoscrizioni statistiche il cui sistema si articolava in: ambito provinciale<sup>14</sup> e zone altimetriche (montagna, collina e pianura) suddivise in zone agrarie. Tale metodologia è alla base degli aggiornamenti fatti a seguito del Censimento dell'agricoltura.

La classificazione del territorio in quattro classi altimetriche – montagna (delimitata dalle Commissioni censuarie provinciali e dalla Commissione censuaria centrale), collina depressa, collina e pianura – elaborata in seguito dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), è l'esito di un'esigenza contingente di dar corso alla legge 352/1976 che, oltre a concedere alle Regioni la possibilità di apportare modifiche ai limiti delle zone agricole svantaggiate, stabiliva che fosse il CIPE, sentito il parere della Commissione interregionale, a decidere della ripartizione dei fondi comunitari tra le Regioni. Secondo questa classificazione sono considerati collinari i comuni censuari la cui altimetria prevalente sia compresa tra i 600 e i 250 metri. Di questi, sono comuni della collina depressa quelli il cui reddito medio imponibile per ettaro censito, ottenuto sommando il reddito dominicale a quello agrario, non supera le 900 lire (base 1937/39). Le aree di pianura comprendono i comuni con superficie ad altimetria non superiore ai 250 metri. Mentre sopra i 600 si dispiega la montagna

---

<sup>13</sup> Tali zone derivano dall'aggregazione di comuni contigui e sono identificate sul territorio sulla base di valori soglia altimetrici e secondo un principio di inscindibilità del territorio comunale, tale per cui ogni comune è attribuito a una sola zona altimetrica, secondo le caratteristiche fisiche e l'utilizzazione agraria prevalente.

<sup>14</sup> In occasione dell'istituzione di nuove Province, la partizione delle zone e delle regioni agrarie su tutto il territorio nazionale viene ridefinita sulla base dei nuovi confini provinciali.

che però, come già detto, presenta numerose eccezioni nell'elenco definito dalla Commissione censuaria.

Le variazioni che intervengono nell'elenco dei comuni di montagna (secondo l'iter che va dalle Commissioni censuarie provinciali a quella centrale) vengono da ultimo recepite nel 1984 dalla Direttiva 84/167/CEE. Nel 1985, tuttavia, la Decisione 85/307/CEE prevede una perimetrazione più accurata di quanto definito nell'elenco della Direttiva 75/273/CEE e questo apre la strada a nuove, sia pure limitate, variazioni nella delimitazione dei comuni di montagna da parte delle Regioni italiane.

## **5 TERZO ATTO: L'EMERGENZA DELL'ASSETTO AMMINISTRATIVO DELLA MONTAGNA**

Nel 1990 il processo di redazione e aggiornamento della lista dei comuni di montagna da parte delle Commissioni censuarie si interrompe bruscamente. Per effetto della legge n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" viene infatti abrogato l'articolo 1 della legge 991/1952, che stabiliva modalità e competenze della classificazione dei comuni montani. Con tale nuova disposizione legislativa, in pratica, il potere di "battesimo" dei comuni montani cessa di avere un titolare e non può più essere esercitato, con il che si produce una "cristallizzazione" della montagna legale. Nello stesso tempo si concede alle Regioni l'inclusione nelle CM "di quei comuni confinanti [...] che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità". Si crea così una sua crescente differenziazione della montagna legale dalla montagna amministrativa delle Comunità montane.

E' in questo contesto che molte Regioni, alla luce degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni di cui al D.lgs. 112/98, introducono nelle forme associative tradizionalmente deputate alla tutela e alla valorizzazione delle zone montane anche comuni non montani, ma confinanti e facenti parte del medesimo sistema geografico e socio-economico. Essi vengono inclusi nelle Comunità montane per "un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata" (art. 28 della legge 142/1990 come sostituito dall'articolo 7 del D.Lgs. 265/1999). Con la legge 267/2000 (Testo unico degli enti locali) le comunità montane divengono "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali" (art. 27).

A livello statale, tuttavia, la normativa di settore continua a sancire l'equiparazione tra "Comune in Comunità montana" e "Comune montano" (art. 2 della legge 97/94) ai fini dell'attribuzione di numerosi benefici, primo tra tutti la possibilità di accedere, per il tramite delle forme associative, alle risorse finanziarie destinate alla montagna.

Nonostante l'evoluzione del ruolo e degli assetti territoriali delle Comunità montane (Losavio, 2009), tale equiparazione non ha trovato alcun correttivo e tuttora convive con la limitazione formale operata dal D.lgs. 267/2000, in base al quale “gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani” (art. 28, comma 6). Il Comune classificato montano beneficia, singolarmente, di una serie di agevolazioni fiscali, contributive e tributarie, mentre ogni beneficio economico legato all'attuazione delle norme di valorizzazione della montagna è più strettamente connesso all'appartenenza alla Comunità montana, che ne gestisce l'utilizzo.

L'incertezza legislativa nella definizione di montagna legale interessa tutta questa fase e nasce dalla profonda mutazione dei quadri parlamentari e dal passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica. Questa incertezza si coglie:

- nel permanere, in regolamenti comunitari e leggi ancora vigenti, della definizione di montagna legale, una definizione obsoleta e tecnicamente non suscettibile di revisioni a legislazione vigente;
- nello scollamento tra il concetto di “Comune appartenente a Comunità montana” e “Comune classificato montano”;
- nel comparire, nei primi anni Novanta, nella legislazione e nelle politiche della definizione di montagna statistica. Su tale classificazione è stato basato, ad esempio, il Piano nazionale di regionalizzazione dei pagamenti compensativi a favore dei coltivatori di taluni seminativi ai sensi del Regolamento (CEE) n. 1765/92, nonché le partizioni di carattere rurale del recente Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale<sup>15</sup>.

Oggi il quadro delle definizioni sembra assumere nuove connotazioni, oltre ad offrire ulteriori elementi di incertezza. Nell'ambito del processo di razionalizzazione dei costi della politica, la legge finanziaria del 2008 ha assegnato un obiettivo di risparmio alle Regioni, introducendo dei criteri che regolano l'appartenenza dei Comuni a una Comunità montana e ne vincolano la sopravvivenza alla rispondenza a alcuni nuovi “requisiti” di altimetria, sia pure ad applicazione suppletiva, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di risparmio o di inottemperanza all'obbligo di riordino.

In questo quadro che impone, di fatto, una riduzione degli enti montani (EIM, 2009 e 2010), molte Regioni hanno proceduto alla loro abolizione o alla ridefinizione nel numero e nella struttura territoriale di tali enti. Nel contempo, il D.lgs. 112/2008, nel disporre ulteriori tagli ai finanziamenti statali alle Comunità montane quali enti locali, ha sancito il concetto di “altimetria media” delle Comunità montane, quale parametro cui commisurare i tagli stessi.

---

<sup>15</sup> Entro questo contesto i Fondi regionali sulla montagna appaiono costituiti da: la quota di competenza del Fondo nazionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 97/1994 e da eventuali altre trasferimenti statali; dai finanziamenti comunitari volti a sostenere programmi regionali per lo sviluppo delle zone montane; da altri finanziamenti *ad hoc*, definiti dalle diverse politiche regionali.

In questo contesto estemporaneo, in cui nuovi parametri si sovrappongono a una classificazione legale obsoleta ma viva ed operante, stentano ad emergere *nuovi quadri* di orientamento che pongano la montagna nel centro dell'azione politica. Emergono, al contrario, orientamenti che negano l'esistenza di una dimensione territoriale specifica delle "terre alte" insieme a pratiche di intervento settoriale che, ispirate in maniera preponderante dalle possibilità di finanziamento legate alla politica agraria comunitaria, forniscono visioni ancora diverse della montagna.

Più specificatamente, per quanto concerne i benefici comunitari, diviene sempre più importante la classificazione ISTAT del territorio nazionale in regioni agrarie e zone altimetriche (De Fano, 2007a). Questa classificazione rappresenta infatti la partizione di base per la delimitazione delle 'Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo' e delle 'Aree rurali intermedie' del Piano Strategico Nazionale (PSN) e, conseguentemente, dei diversi Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR). In particolare, con l'emanazione del Regolamento (CE) n. 1698/2005 le zone rurali devono essere delimitate in base al cosiddetto "metodo OCSE" (dall'acronimo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che ne ha proposto l'applicazione), che stabilisce una netta distinzione fra *zone urbane* e *zone rurali* basata sulla densità demografica. Il PSN ripartisce così il territorio nazionale in quattro distinte zone: (a) i Poli urbani, (b) le Aree rurali ad agricoltura intensiva, (c) le Aree rurali intermedie e (d) le Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Le aree (c) e (d), comprendenti territori collinari e territori a bassa densità abitativa, assumono come base del ritaglio la partizione ISTAT delle zone altimetriche, rispettivamente di collina e montagna. Tratti comuni di questi territori sono, secondo il PSN, la buona diversificazione delle attività economiche e sviluppo diffuso, la centralità dell'attività agricola, la ricchezza di risorse paesaggistiche naturalistiche e storico-ambientali.

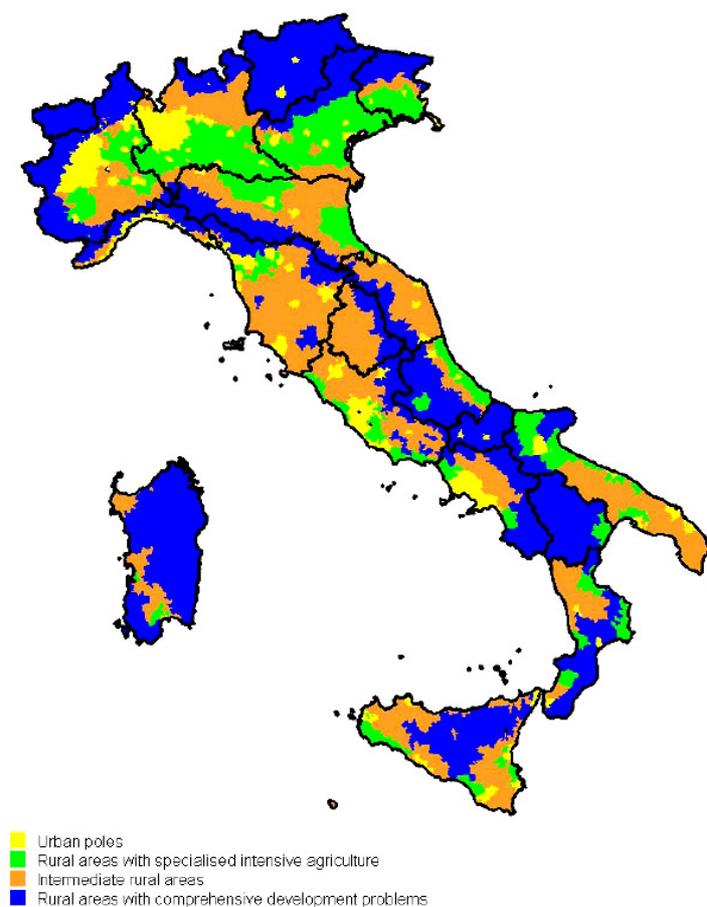
L'approccio europeo, sebbene continui a basarsi su un concetto di equivalenza tra montagna e aree rurali svantaggiate, subisce nel tempo una significativa modificazione degli obiettivi, che passano da una originaria ottica di compensazione degli svantaggi socio-economici verso una politica sempre più attiva di sviluppo e di tutela ambientale del territorio, sostenuta anche attraverso la creazione della Rete Natura 2000 e le relative direttive europee n. 92/43/CEE<sup>16</sup> (Direttiva Habitat) e n. 79/409/CEE (Direttiva Uccelli).

In Italia, il nuovo PSN raccoglie questo processo evolutivo e, soprattutto per le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, individua un insieme diversificato di interventi che vanno dalla riconversione produttiva al potenziamento dei servizi, alla valorizzazione delle risorse agricole naturali e culturali (De Fano, 2007b, p.24).

---

<sup>16</sup> Del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla "conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche". È stata recepita dall'Italia nel 1997 attraverso il Regolamento D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357.

*Figura 1 - Aree urbane e rurali secondo la classificazione del PSN per lo sviluppo rurale*



Fonte: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2006, p.22)

## **6 LE DIVERSE DELIMITAZIONI DELLA MONTAGNA ATTRAVERSO UN'ANALISI DI CASO**

La situazione di incertezza che connota la delimitazione dei contesti di montagna in Italia non ha impedito alle singole amministrazioni regionali di formulare delle classificazioni, funzionali rispetto agli obiettivi di analisi e gestione del territorio. Tra queste, il Piemonte ha seguito lo stesso processo intrapreso dal Governo nazionale, esprimendo tuttavia una attenzione particolare al ritaglio montano che ne informa il 43,3% della sua superficie (secondo la zona altimetrica ISTAT) costituendone un elemento identitario estremamente potente.

Come si è detto, nel 1985, la Decisione 85/307/CEE prevede una perimetrizzazione più accurata di quanto definito nell'elenco della Direttiva 75/273/CEE. Per questa ragione, in Piemonte (D.C.R. n. 42 del 4 febbraio 1986), veniva chiesto ai Comuni interessati l'elenco dei fogli di mappa e particelle ricadenti nelle aree sommariamente individuate su una cartografia 1:100.000, nel rispetto dei limiti di superficie indicata nell'allegato della Decisione stessa. La ripartizione del territorio regionale in zone altimetriche secondo la classificazione adottata dal

Consiglio Regionale con Deliberazione Consiglio regionale (DCR) del 12 maggio 1988, n. 826-6658 (successivamente recepita dal CIPE con deliberazione del 28 giugno 1990) rispose a questa esigenza, con un metodo che, seppur più specifico nel dettaglio territoriale, ripercorre la metodologia oramai consolidata della classificazione antecedente. La classificazione che ne deriva risulta tuttavia più accurata rispetto alla precedente (fondandosi su più di 33 mila fogli invece che su 1.209 comuni) e rispetto a quella ISTAT, di cui condivide le definizioni tipologiche (tranne per la zona di montagna che resta quella della L. 991/1952).

Ne emerge una rappresentazione della montagna legale “cristallizzata” che rimarrà in vigore in Piemonte fino al 2006 quale “principale riferimento classificatorio per le politiche di intervento in agricoltura, sia della Regione (modulazione dell’intensità degli aiuti di svariate misure del PSR e di altri strumenti di intervento) che di altri enti (agevolazioni fiscali e contributive varie)” (Regione Piemonte, 2007b, p.20). Essa viene anche riaffermata nell’applicazione nei regolamenti successivi al 1988 delle politiche comunitarie relative alle aree svantaggiate: Regolamento (CE) n. 950/97 e Regolamento (CE) n. 1257/1999. Con il Regolamento n. 1698/2005 il riferimento montano subisce le parziali modifiche che, come si è detto, derivano dall’assunzione degli orientamenti dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) all’interno del PSN, il cosiddetto “metodo OCSE”. Tuttavia, nel PSR del Piemonte, insieme alla partizione ISTAT della montagna relativa alle ‘Aree rurali con problemi complessivi’, appaiono altre due partizioni tendenti a “sfruttare” i margini, piuttosto ampi, lasciati aperti dalla direttiva. Limitatamente al campo di applicazione del PSR si attua, infatti, un aggiornamento della deliberazione del Consiglio regionale del 12 maggio 1988, che diviene il riferimento per diverse misure del PSR, nonché la base (ampliata ulteriormente) per l’eligibilità all’asse 4 (zone rurali e territori eligibili in quanto già ricadenti in GAL, Leader II e Leader +). In particolare, l’aggiornamento (concordato con la Commissione europea), per quanto di entità limitata, rappresenta un’estensione del territorio montano ed ha riguardato la trasformazione dei fogli di mappa già classificati parzialmente montani in “montagna” (la modifica interessa 13 comuni) e il riconoscimento del carattere di montanità di un numero limitato di fogli di mappa precedentemente classificati di collina (la modifica interessa 17 comuni), in ragione di “un atto di equità in quanto interessa territori con caratteristiche di svantaggio analoghe a quelle di territori limitrofi riconosciuti da tempo svantaggiati” (Regione Piemonte, 2007b, p.21).

Sinteticamente, si può affermare che con riferimento al caso del Piemonte esistono cinque distinte classificazioni dei comuni di montagna:

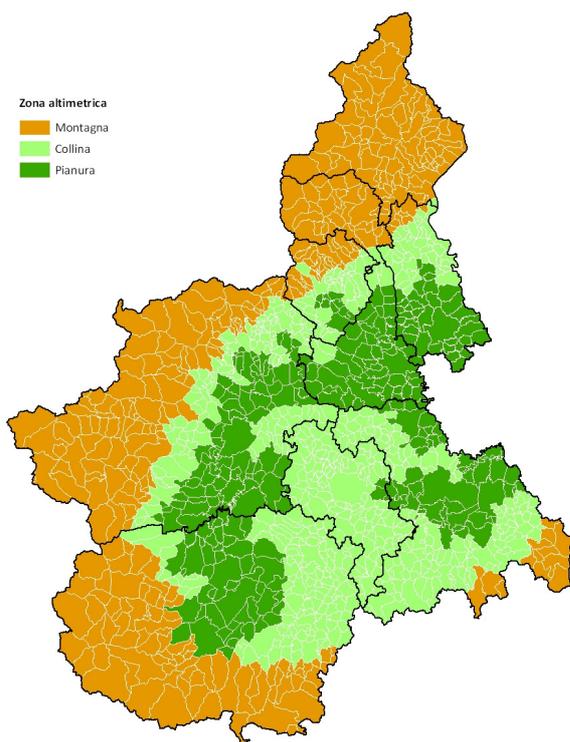
- a) *Statistica*. Deriva dalla suddivisione del territorio in zone altimetriche, sviluppata a livello nazionale dall'ISTAT (figura 2). Questa delimitazione è utilizzata spesso in Piemonte nella redazione di studi territoriali, per i quali è necessario garantire la comparabilità delle elaborazioni a scala nazionale. E' stata inoltre utilizzata nella definizione delle zone rurali nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013<sup>17</sup>;
- b) *Legale*. La mappa della montagna "legale" (o storica) è ricavata dalla descrizione allegata alla DCR n. 826-6658 del 12 maggio 1988 (figura 3). Come già ribadito, essa contiene la sintesi dei risultati di tutte le delibere redatte dalla Commissione censuaria per la classificazione montana dei comuni del Piemonte fino al 1990. In pratica, nella D.C.R. è riportata, a partire da una classificazione "a scala fine" della mappa catastale (33.000 fogli di mappa) per tutti i comuni piemontesi, l'attribuzione di territorio completamente montano (indicato come "montagna") o parzialmente montano, ovvero caratterizzato dalla compresenza, entro i confini del comune, di condizioni altimetriche diverse ("montagna-collina", "montagna-pianura", "montagna-collina-pianura"). La classificazione legale rappresenta la principale partizione di riferimento per le politiche di intervento in agricoltura della Regione, nonché per le politiche di altri enti erogatori di aiuti settoriali e agevolazioni fiscali e nella programmazione dei fondi strutturali comunitari<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> In particolare, la delimitazione montana individua le 'Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo' mentre le zone collinari designano solo una parte delle 'Aree rurali intermedie' dato che su di esse insistono diverse aree di gravitazione dei poli urbani maggiori (in particolare le colline del Po più prossime a Torino).

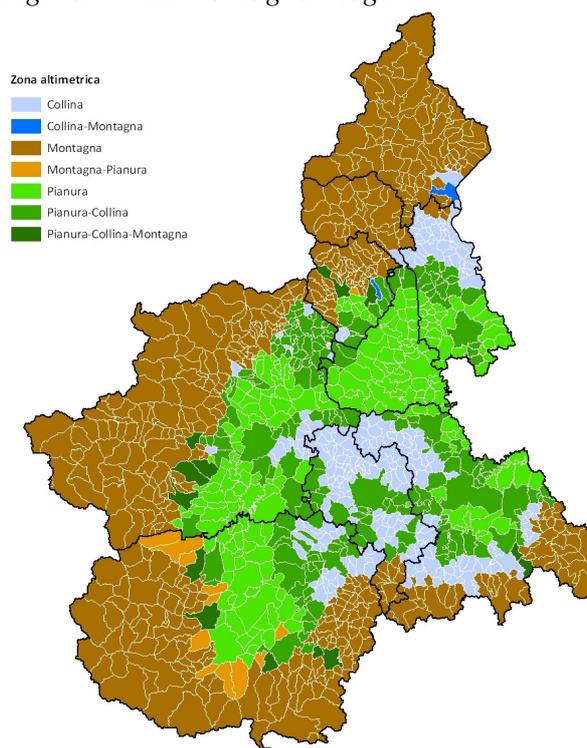
<sup>18</sup> Una recente applicazione riguarda, per esempio, i territori ricadenti nella zona altimetrica di montagna e coincidenti con le aree svantaggiate di montagna (*Less Favourite Areas*) di cui all'art. 36 del Regolamento (CE) n. 1698/2005, cui è rivolta la misura dell'indennità compensativa del PSR.

Figura 2 – La montagna “statistica”



Fonte: elaborazione IRES Piemonte (su dati ISTAT)

Figura 3 – La montagna “legale”



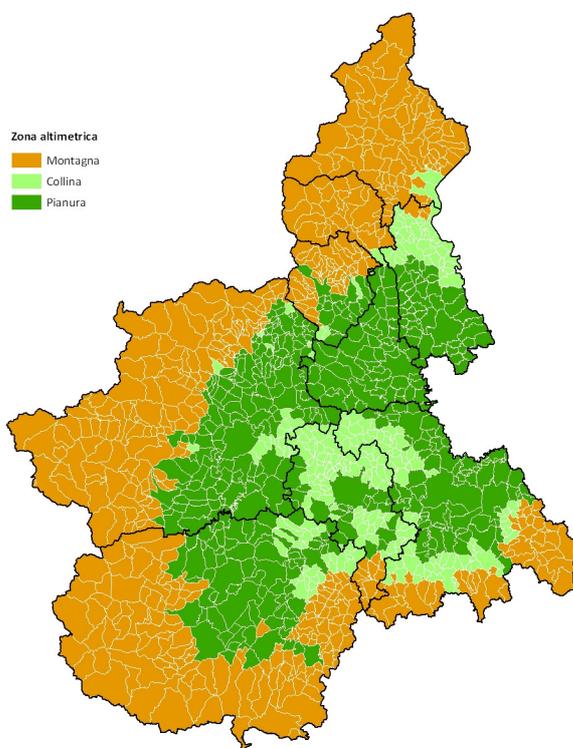
Fonte: elaborazione IRES Piemonte (su dati Regione Piemonte)

c) *Funzionale*. Tra le delimitazioni più comunemente utilizzate per l’analisi e la programmazione dei territori montani in Piemonte, la classificazione “del territorio prevalente” riveste un ruolo certamente importante. Per ottenere questa delimitazione è sufficiente prendere in considerazione i comuni che, secondo quanto riportato nella DCR del 1988, presentano una connotazione completamente o prevalentemente montana. La delimitazione che ne deriva (figura 4) è in genere utilizzata nell’elaborazione di studi a sostegno della programmazione regionale. Un’applicazione recente si trova negli studi dell’IRES Piemonte, svolti in attuazione della L.r. n.15 del 2007, per il sostegno ai piccoli Comuni piemontesi, dove la necessità di distinguere i trasferimenti in funzione della connotazione montana, collinare o di pianura dei comuni piemontesi con meno di 5.000 abitanti, si è tradotta nell’adozione della suddivisione in funzione del territorio prevalente (Ferlaino, Rota e Scalzotto, 2008; Crescimanno, Ferlaino e Rota, 2009). Estensioni analoghe (ma svolte alla scala dei fogli di mappa catastale) sono anche state previste per l’allocazione dei finanziamenti del Fondo nazionale per la montagna.

d) *Amministrativa*. Un tipo particolare di delimitazione dei territori di montagna fa riferimento all’istituzione di enti amministrativi locali per la valorizzazione, la tutela e lo sviluppo delle zone montane, per la promozione del mantenimento dei servizi essenziali in montagna e la gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali. In

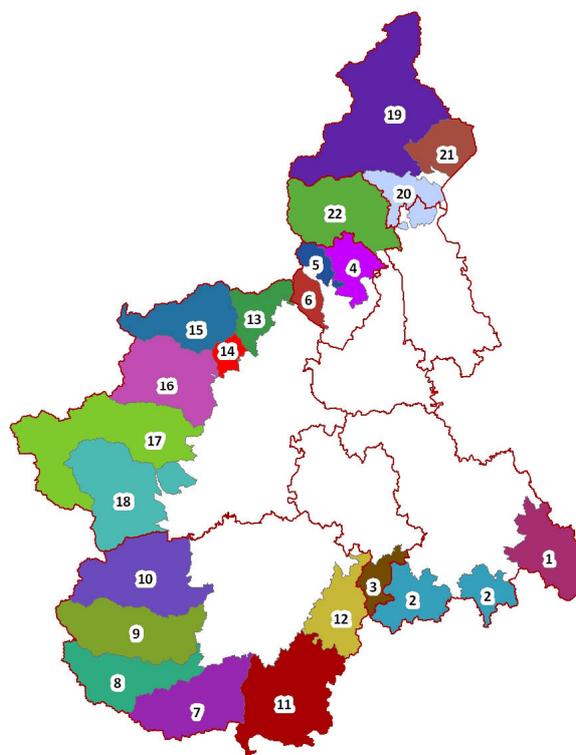
Piemonte, rientrano in questa tipologia di delimitazione le “vecchie” Comunità montane (CM), individuate ai sensi della L.r. 19/2003, e quelle “nuove”, formalmente costituite il 28 agosto 2009<sup>19</sup>. Nell’intento del governo regionale le nuove Comunità montane sono ambiti di espressione di una progettualità autosostenuta, indirizzata a innescare processi di sviluppo endogeni e a integrarsi all’insieme delle azioni messe in atto per la crescita regionale. Come si vede dalla figura 5, si tratta di ambiti geografici di area vasta, contigui al loro interno e “rispettosi” della suddivisione provinciale, i cui elementi di base sono costituiti dai comuni e che derivano, in generale, dall’accorpamento delle precedenti zone di CM.

Figura 4 – La montagna “del territorio prevalente”



Fonte: elaborazione IRES Piemonte (su dati Regione Piemonte)

Figura 5 – Le nuove Comunità montane del Piemonte



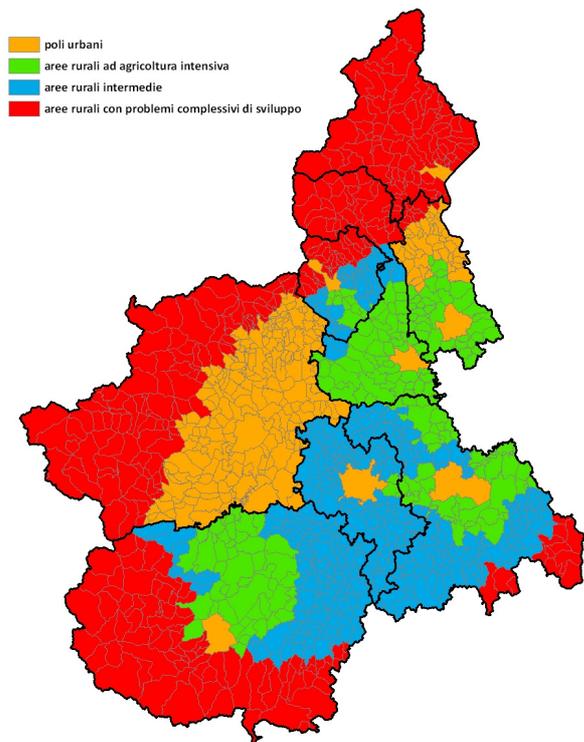
Fonte: elaborazione IRES Piemonte (su dati Regione Piemonte)

e) *Metodo OCSE*. Una successiva classificazione funzionale, meno diffusa (anche perché di recente applicazione), ma rilevante nell’orientare l’intervento regionale per la montagna, è quella che emerge dalla ripartizione dei comuni piemontesi in funzione della connotazione prevalentemente urbana o rurale. Questa classificazione (figura 6) è stata introdotta a

<sup>19</sup>Ai sensi della DCR 217 – 46169 del 3.11.2008, successivamente integrata dalle D.C.R. n. 253 – 19393, n. 254 – 19396, n. 255 – 19399, n. 256 – 19400 e n. 257 – 19405 del 28 aprile 2009, il Consiglio regionale ha ridefinito le zone omogenee della Regione Piemonte, che rappresentano la base territoriale delle nuove Comunità montane

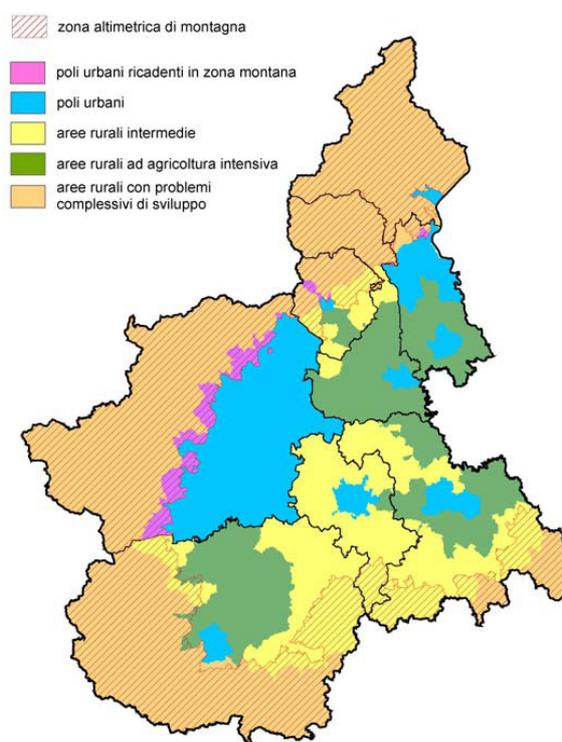
livello italiano dal Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale, attraverso il “metodo OCSE”, che identifica, appunto, i territori rurali da quelli urbani, ed è stata quindi ripresa nel Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Piemonte.

*Figura 6 – Tipologie di comuni urbani e rurali secondo il PSR del Piemonte*



Fonte: Regione Piemonte (2008, p.10)

*Figura 7 – Sovrapposizione tra zone svantaggiate montane e tipologie areali PSR*



Fonte: Regione Piemonte (2008, p.137)

Pur riconoscendo la validità di ciascuna delle classificazioni sin qui presentate, è piuttosto evidente che l’esistenza di così tante rappresentazioni, solo in parte sovrapponibili, non fa che aumentare il già confuso quadro legislativo nazionale e locale, rendendo difficile un intervento complessivo sulla montagna.

Delle delimitazioni sin qui viste, quella amministrativa copre la quota maggiore di superficie regionale in quanto comprende anche comuni “non montani” dal punto di vista legale, statistico e funzionale, ma che condividono con i comuni montani fattori di prossimità e di contestualità socio-economica entro lo stesso ambito ottimale di gestione dei servizi. Estensione simile presenta anche la mappa delle aree classificate dalla Regione Piemonte come “zone svantaggiate di montagna” ai sensi della direttiva 75/268/CEE del Consiglio (e rispondenti alle caratteristiche di cui all’articolo 50, paragrafo 2 del regolamento (CE) n.

1698/2005)<sup>20</sup>. La mappa riportata in figura 7 mostra la sovrapposizione tra quest'ultima e le tipologie del metodo OCSE riportate del PRS. Da questo esercizio emergono le difficoltà connesse con i comuni appenninici e le cosiddette "porte di valle", per i quali si rilevano declinazioni diverse di montanità.

## **7 IL FUTURO DELLA MONTAGNA: DA TERRITORIO MARGINALE A "TERRITORIO SPECIALE"**

In Italia qualcuno la montagna sta tentando di farla perire, qualcun altro l'ha disconosciuta, molti insistono nel ridurla a "territorio marginale" accomunandola *tout court* al territorio agro-rurale. Senza negare la validità di alcune di queste rappresentazioni noi abbiamo ritenuto necessario esplicitare il lungo "racconto legislativo" che è alla base delle delimitazioni differenti della montagna in Italia. E' un "romanzo giallo" in tre atti, dove la montagna emerge come la vittima di un quadro legislativo spesso contraddittorio e che ancora deve trovare momenti di sintesi e risposte adeguate.

Come si è visto, la situazione di incertezza che si è venuta a creare non ha impedito alle singole amministrazioni regionali di formulare delle classificazioni "proprie", funzionali rispetto agli obiettivi di analisi e gestione del territorio. L'analisi del caso studio del Piemonte ne mostra le differenti valenze. L'esito di questa scelta è che oggi la montagna del Piemonte è soggetta a cinque diverse classificazioni dei comuni di montagna (statistica, legale, funzionale, amministrativa, del metodo OCSE), solo in parte sovrapponibili.

Manca tuttavia in questo racconto l'imporsi di un nuovo paradigma che rilanci e riaffermi la peculiarità di questo territorio: restare fedeli al mandato costituzionale significa oggi riconoscere valenze nuove al territorio montano che ne ridefiniscono il profilo in termini naturalistici e di preservazione dei suoi quadri ambientali e delle sue matrici territoriali. Entro questo nuovo orizzonte va quindi inserita la sua riforma amministrativa, sempre più oggetto di attenzione da parte della legislazione nazionale, nel quadro della più generale riforma del federalismo territoriale.

Certamente, le diverse partizioni costituiscono strumenti importanti per programmare lo sviluppo dei territori di montagna e apportarne benefici. Si articolano cioè geometrie variabili in base alle assunzioni e agli accenti specifici, così che accanto alla montagna legale, o storica, coesistono altre geometrie: quella morfologico-statistica, quelle funzionali, l'amministrativa. Tuttavia, difficilmente strumenti così settoriali possono sostituirsi a una politica *ad hoc* per la montagna, capace di soddisfare le peculiari esigenze delle popolazioni che abitano le terre alte e di rilanciarne l'identità specifica. Pur non ammettendo più l'equivalenza diretta e biunivoca "montagna=marginalità" il territorio montano resta, nei fatti, un territorio rurale debole, su cui far ricadere politiche attive di sviluppo. Ma l'orizzonte

---

<sup>20</sup> Regione Piemonte – Programma di sviluppo rurale PSR 2007-2013.

costituzionale della montagna marginale appare superato, o comunque non è più generalizzabile all'intero territorio montano. Nello stesso tempo permane l'esigenza di considerare questo territorio come "altro" dal territorio della pianura e del litorale, dove la crescita ha prodotto morfologie peculiari di *sprawl*, di periurbanizzazione, di urbanizzazione diffusa e continua, nonché "altro" dal territorio collinare, dove gli aspetti antropici, la caratterizzazione storica, l'ancoraggio alle attività agricole (della vita, dei terrazzamenti, del girapoggio o del ritocchino, ecc.) appaiono prevalenti nel definirne il paesaggio e le relazioni interne. Il superamento dell'equivalenza montagna-marginalità richiede quindi un'altra e innovativa identità, che riaffermi in termini moderni il contributo, l'utilità, l'essenza del territorio montano quale "*territorio speciale*", oggetto di attenzione nella Carta costituzionale.

Qualcosa in tal senso sembra emergere per il territorio alpino, territorio montano per eccellenza del continente europeo. La Convenzione internazionale delle Alpi<sup>21</sup> indica un percorso, un orizzonte strategico che riformula in termini innovativi la specificità della montagna quale "habitat naturale e spazio economico, culturale e ricreativo [...], che si distingue per la sua specifica e multiforme natura, cultura e storia", e quale "indispensabile rifugio e habitat per molte specie animali e vegetali minacciate" (Convenzione delle Alpi). Questo accento naturalistico, proprio delle terre alte, appare un elemento identitario importante, che ancora stenta a dispiegarsi e a connotare le partizioni amministrative e gli stessi interventi comunitari. La Convenzione tende cioè a definire e configurare uno spazio speciale in quanto particolare, peculiare e perciò da difendere e preservare attraverso protocolli specifici negli ambiti della pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste, turismo, energia, difesa del suolo, trasporti. Essendo cioè un territorio "particolare", la montagna dovrebbe essere soggetta a norme di tutela particolari che rompano con il dettato della omologazione e omogeneizzazione delle norme, delle forme di regolazione e gestione, propria dell'amministrazione degli stati moderni. Da qui occorre ripartire per fornire una risposta alla "questione montana", per valorizzarne le sue peculiarità, per riattualizzarne le identità.

## 8 BIBLIOGRAFIA

AEM, MDP, ADECOHD (2008), "Proposition pour un Livre vert 'Vers une politique de la montagne de l'Union européenne: une vision européenne des massifs montagneux'", <http://www.promonte-aem.net/> [ultimo accesso: 30/11/2009].

---

<sup>21</sup> La Convenzione delle Alpi è una convenzione internazionale intesa a realizzare la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'arco alpino. La Convenzione delle Alpi è stata firmata a Salisburgo (Austria) il 7 novembre 1991 da Austria, Francia, Germania, Italia, Svizzera, Liechtenstein e UE. La Slovenia ha firmato la Convenzione il 29 marzo del 1993. Un protocollo supplementare ha consentito l'accesso al Principato di Monaco. La Convenzione è entrata in vigore il 6 marzo 1995. Per ulteriori informazioni si veda [http://www.convenzionedellealpi.it/convenzione/TestoDellaConvenzione\\_it.htm](http://www.convenzionedellealpi.it/convenzione/TestoDellaConvenzione_it.htm)

- Blanchard R. (1933), Préface, in J. Blache, *L'Homme et la montagne*, Gallimard, Paris, pp.7-9.
- Blyth S. *et al.* (2002), *The Mountain Watch. Environmental Change & Sustainable Development in Mountains*, UNEP World Conservation Monitoring Centre, [http://www.unep-wcmc.org/mountains/mountain\\_watch/pdfs/WholeReport.pdf](http://www.unep-wcmc.org/mountains/mountain_watch/pdfs/WholeReport.pdf)
- Castelein A., Dinh T.T.V., Mekouar M.A., Villeneuve A. (2006), *Mountains and the Law: Emerging Trends*, Legislative Study n.75, Rev.1, FAO, Roma.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009) Documento sulle principali questioni aperte del sistema montagna 19 marzo 2009 (09/019/CR/C1)
- Convenzione per la protezione delle Alpi, [http://www.cipra.org/it/alpenkonvention/protokolle-pdf-it/rahmenkonvention\\_i.pdf](http://www.cipra.org/it/alpenkonvention/protokolle-pdf-it/rahmenkonvention_i.pdf)
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F.S. (2009), Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte 2008, *Strumentires*, n.12, Torino.
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F.S. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES Piemonte, Torino.
- De Fano G. (2007a), “La programmazione comunitaria 2007-2013 e le politiche per le aree montane”, *SLM - Sopra il livello del mare*, No. 31, pp. 26-31.
- De Fano G. (2007b), “Lo sviluppo rurale nella nuova programmazione 2007-2013: quali strategie per la montagna italiana”, *SLM -Sopra il livello del mare*, No. 32, pp. 22-27.
- De Vecchis G. (1996), *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Edizioni Kappa, Roma.
- De Vecchis G. (2004), *Un futuro possibile per la montagna italiana*, Edizioni Kappa, Roma.
- EIM (2009), “La montagna e il federalismo fiscale”, EIM, Roma, [http://www.eim.gov.it/files/uploads/federalismo\\_fiscale\\_apr2009\\_testo.pdf](http://www.eim.gov.it/files/uploads/federalismo_fiscale_apr2009_testo.pdf)
- EIM (2010), *Montagna italiana: definizione*, <http://www.montagnamadeinitaly.it/> [ultimo accesso: 7.6.2010].
- Ferlaino F., Rota F.S., Scalzotto L. (2008), “Analisi della marginalità dei piccoli Comuni del Piemonte. Legge regionale n. 15 del 29 giugno 2007 (B.U. 5 Luglio 2007, n. 27) ‘Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni del Piemonte’”, *Contributi di ricerca*, No. 220/2008, IRES Piemonte, Torino.
- Finocchietti C., Losavio C. (a cura di) (2009) Approfondimento EIM sulla definizione di “territorio montano” contenuta nel disegno di legge n. 605, <http://www.eim.gov.it/>
- Losavio C. (2009), Il punto sul processo di riordino delle Comunità montane, EIM, <http://www.eim.gov.it/files/uploads/RiordinoComMontaneApr2009.pdf> [ultimo accesso: 30/11/2009]
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2006), Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, (art. 11 Reg. Ce 1698/2005) 21 dicembre 2006, <http://www.gruppo183.org/public/file/PSN2007%202013.pdf>

- Nordregio (2004), "Mountain Areas in Europe: Analysis of Mountain Areas in EU Member States, Acceding and other European Countries", [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)
- Peattie R. (1936), *Mountain Geography. A Critique and Field Study*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Regione Piemonte (2007a), "Programma operativo regionale cofinanziato dal fondo europeo di sviluppo regionale 2007/2013 – POR FESR", CCI 2007IT162PO011, Regione Piemonte.
- Regione Piemonte (2007b), Speciale PSR, in *Quaderni della Regione Piemonte: agricoltura*, n. 57, Regione Piemonte.
- Regione Piemonte (2008), "Programma di sviluppo rurale PSR 2007-2013, ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005. Testo integrato con prime modifiche anno 2008. Adottato con deliberazione della Giunta Regionale n. 2-9977 del 5 novembre 2008", [http://www.regione.piemonte.it/agri/psr2007\\_13/dwd/testo08.pdf](http://www.regione.piemonte.it/agri/psr2007_13/dwd/testo08.pdf) [ultimo accesso: 27/06/2010]
- Strazzaboschi D. (a cura di) (2009), "La montagna nelle politiche comunitarie", <http://www.mont.it/> [ultimo accesso: 30/11/2009]
- Veyret P., Veyret G. (1962), Essai de définition de la montagne, *Revue de géographie alpine*, n. 1, L, pp. 5-25.

## **ABSTRACT**

In Italy someone tried to kill the mountain. Someone else denied her or labeled her as “marginal”. Someone associated her with agriculture and rural regions. Even true in part, the sum of all these different representations constitutes a quite complicated outline. The paper analyses the long legislative story that fed such representations. A thriller in three acts, in which the mountain is the victim of a controversial legislative framework (characterized by a fail of coordination among laws, and poor correspondence among the different definitions of the mountain areas) that is still looking for synthesis and proper replies. In any case, the uncertainty in the definition of Italian mountains has not prevented the regional administrations from constructing their “own” definitions, suited to local analysis and management aims. Among them, Piedmont Region has followed the same process as the national Government. Yet, with a specific territorial clipping. In Piedmont the result is that mountain municipalities can be defined via several sets of criteria. Nevertheless, today it exists a new possible way in order to mirror and redefine the mountain identity.