

OMNIS DEFINITIO PERICULOSA EST.

IL PROBLEMA DELLA DEFINIZIONE DELLE ZONE MONTANE NEL DIRITTO.

Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria
giovanile in montagna¹

di Matteo Carrer², Emanuela Zilio³ e Anna Giorgi⁴

SOMMARIO: **1.** Premessa d'inquadramento metodologico. - **2.** Le definizioni di montagna. - **2.1.** I Comuni montani nella legge 991/1952. - **2.2.** La normativa lombarda e le Comunità montane. - **2.3.** La classificazione altimetrica. - **2.4.** La definizione della normativa dell'UE. - **3.** L'impatto delle definizioni sui dati. - **3.1** Proiezione delle definizioni sui dati relativi ai Comuni montani. - **3.2** Proiezione delle definizioni sui dati relativi alle aziende a conduzione giovanile in montagna. - **3.3** Proiezione delle definizioni sui dati relativi alle aziende a conduzione giovanile in montagna nel settore agricolo. - **4.** L'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost. - **4.1.** La montagna tra complessità e irrisolutezza del legislatore. - **4.2.** Assistenzialismo e *cherry picking*. - **5.** Conclusioni.

1 I parr. 1, 2 e 4 sono stati redatti da Matteo Carrer mentre il par. 3 è stato redatto da Emanuela Zilio e Anna Giorgi. Le conclusioni, sono congiuntamente redatte da Anna Giorgi, Matteo Carrer ed Emanuela Zilio.

2 Dottore di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea.

3 Project Manager EU, Curatrice Donne Si Fa Storia.

4 Professore ordinario del dipartimento DISAA e Direttore scientifico del centro di ricerca per la gestione e lo sviluppo sostenibile delle montagne GESDIMONT del polo di eccellenza UNIMONT dell'Università degli Studi di Milano, sede di Edolo.

1. Premessa d'inquadramento metodologico.

Secondo l'antico adagio, *contra factum non fit argumentum*. Tuttavia, quando il punto focale è la qualificazione del "fatto" e tale qualificazione dipende dal diritto, il confine tra *factum* e *argumentum* assume dimensioni diverse rispetto sia al linguaggio comune sia ad altre branche della scienza.

Del resto, già il *Digesto* riportava la citazione di Giavoleno secondo la quale *omnis definitio in iure civili periculosa est*⁵ e di certo il ragionamento fondamentale non cambia se – utilizzando categorie moderne di per sé sconosciute all'insigne giurista romano – al diritto civile si sostituisce il diritto pubblico. Sebbene la citazione sia stata nel tempo abusata, mai come in questo caso è possibile chiarire nel dettaglio quali siano le "pericolosità" sottintese al tracciare un confine, una ripartizione, una separazione in un continuo dove la distinzione, decisamente abituale per i giuristi, tra fatto e diritto non è il presupposto ma è una variabile che dipende, appunto, dal diritto stesso.

Impostare il ragionamento sul piano del problema definitorio nel diritto nella sua astrattezza teorica⁶, condurrebbe verso approdi speculativi puri⁷. Più limitatamente, qui si vuole circoscrivere la questione definitoria ad un caso di studio che ha le seguenti fondamentali caratteristiche: è pratico, cioè non riguarda qualificazioni astratte ma si riferisce a dati ed elementi attinti dalla realtà delle cose; è quantificabile, ovvero offre un prodotto studiabile attraverso strumenti statistici; non nasce da controversia, ovvero la qualificazione e la definizione – che sono il vero problema giuridico – non dipendono da una causa che vede contrapposti attori e convenuti, ricorrenti e resistenti, ma impegna soltanto quella che può comunemente essere definita un'interpretazione *pro veritate*.

Ognuna delle caratteristiche citate sarà oggetto di maggiore chiarimento nell'immediata prosecuzione del lavoro.

Lo spunto di indagine nasce da una ricerca eminentemente "sul campo", ovvero nell'ambito dello studio "Giovani imprenditori e imprese innovative nelle aree montane lombarde" commissionato ad Unimont - centro di eccellenza per la montagna dell'Università di Milano dall'Assessorato della Regione Lombardia Enti Locali, Montagna, Piccoli Comuni e svoltosi nel 2018⁸.

Sin qui, parrebbe presentarsi un problema pre-giuridico o non giuridico. Si tratta, *prima facie*, di indagare un settore produttivo, economico e sociale per trarne considerazioni quantitative e qualitative. Chi e quanti sono i giovani imprenditori montani lombardi? Quali le caratteristiche delle loro imprese? Quali problemi riscontrano? Che tipologia e grado di innovazione generano?

Ecco il *factum*. Il quale, appunto, sembra precedere il dato giuridico o costituire un problema distinto. Un simile lavoro di ricerca è pensato per offrire dati tecnico-scientifici tratti dalla realtà che fungano da supporto quantitativo per decisioni di politica del diritto. Da queste, poi, il legislatore – statale o regionale – dovrebbe trarre a sua volta indicazioni per la redazione di nuove norme positive o per la modifica di quelle esistenti.

In secondo, va considerato come ogni rilevazione economico-sociale abbia un collegamento con il diritto, per la semplice ragione che il diritto contribuisce in modo determinante alla forma

5 *Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut subverti non posset*, D. 50, 17, 202.

6 Si vedano almeno i contributi in A. MARTINO, *Le definizioni legislative*, Torino, 1975, U. SCARPELLI, *La definizione nel diritto*, in AA. VV. (a cura di U. Scarpelli, P. Di Lucia), *Il linguaggio del diritto*, Milano, 1994, AA.VV. (a cura di F. Cortese, M. Tomasi), *Le definizioni nel diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

7 Verso, cioè, il rapporto tra diritto e verità. Cfr., pur su profili e con conclusioni distanti da quanto qui analizzato, P. HÄBERLE, *Diritto e verità*, Einaudi, Torino, 2000; N. IRTI, *Diritto senza verità*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

8 I cui risultati complessivi sono in corso di pubblicazione. L'approfondimento che qui si propone è, al tempo stesso, indipendente e più specifico. Rispetto al lavoro complessivo di ricerca, si può ben parlare di un rapporto tra genere e specie, ovvero quello citato è uno studio complessivo e con diversi presupposti e diverse finalità, mentre la presente è una riflessione compiuta e specificamente giuridica rispetto a un solo tema, il quale, peraltro, è puramente introduttivo nell'ottica di uno studio generale. Progetto nell'ambito dell'Accordo di Collaborazione con Regione Lombardia, per attività di Ricerca Scientifica ed Applicata e di Diffusione della Conoscenza inerente il Territorio Montano Lombardo ai sensi dell'art. 4 co. 27 della l.r. 22/2016.

dell'economia e della società. I concetti di impresa e di imprenditore sono di formale derivazione giuridica. Dunque, con la consapevolezza che le premesse del ragionamento dipendono anche dal diritto, parrebbe possibile procedere a studiare l'imprenditoria giovanile in montagna, concentrandosi su aspetti definitori e di sostanza, metodologici e di merito che non dipendono – almeno non direttamente – da problemi di diritto.

Ebbene, entrambe queste presupposizioni sono errate: sia la considerazione per cui il diritto è “altro”, cioè i dati sono quelli che sono indipendentemente dal mondo giuridico, sia la considerazione secondo cui il diritto sarebbe “dato”, cioè fornisce un quadro univoco all'interno del quale si muove l'analisi concreta. Il tema della ricerca citata sopra è stato costituito da quattro argomenti specifici: il territorio montano, l'imprenditoria, la gioventù (degli imprenditori), l'innovazione. Tutti e quattro i temi incontrano difficoltà definitorie giuridiche decisive, tali da mettere potenzialmente in cortocircuito premesse e conclusioni, in un circolo potenzialmente vizioso tra definizione e dati del quale si darà conto nelle seguenti pagine.

È evidente che il problema definitorio giuridico è decisivo in innumerevoli occasioni, perlomeno ogniquale volta la qualificazione in base al diritto è indispensabile per trarre dalla realtà delle conseguenze che abbiano rilievo per l'ordinamento. Con questa osservazione si va alla base del fenomeno giuridico nel suo complesso⁹. Basti qui ricordare che la qualificazione giuridica dei fatti è il fondamento del lavoro del giurista, a qualsiasi livello (dal consulente aziendale al giudice, dall'avvocato al consigliere del principe) e in qualsiasi settore tra i molti che l'analisi giuridica ha abituato a distinguere.

Proprio perché vi è una base professionale nel lavoro del giurista che qualifica i fatti secondo le categorie della propria scienza, molto spesso sostenere una tesi oppure un'altra comporta e rappresenta una posizione che mira alla difesa di uno specifico interesse. L'interesse, a sua volta, rappresenta una posizione personale e, ovviamente, può corrispondere ad una posizione processuale¹⁰. Rispetto alla qualificazione giuridica dei fatti, compito del sistema è assicurare una soluzione univoca, garantendo la certezza del diritto. Di nuovo, la separazione tra fatto e argomento giuridico è salva, anche se nel singolo caso preso di volta in volta in esame vi può essere dubbio.

La diversità di interpretazione del fatto – ecco il punto decisivo che rende interessante questo studio – non sposta le coordinate dell'ordinamento, ma semplicemente condiziona la qualificazione giuridica del fatto della vita. Anzi, la soluzione data al singolo caso dimostra come possono esistere dubbi circa la qualificazione giuridica di un fatto ma l'ordinamento nel suo complesso ha la capacità di replicare a questi dubbi offrendo una soluzione univoca e certa (o almeno che tende a certezza e univocità).

È per questo che – di nuovo, secondo apparenza – la valutazione *pro veritate* sarebbe quella sempre preferibile, poiché la meno dipendente da interessi contingenti, i quali per definizione sono relativi al caso, e non all'ordinamento¹¹.

Nello specifico del nostro caso, nello studiare l'imprenditoria giovanile in montagna, non vi è altro interesse da curare se non la completezza e l'oggettività dello studio in sé. Da cui discende che la necessaria qualificazione giuridica degli elementi è esclusivamente *pro veritate*¹².

9 Se si approfondisce il tema, si vede bene come questo sconfini nell'epistemologia e, attraverso questa, ad approcci metodologici che non riguardano soltanto la scienza giuridica. Per tutti, v. anche a livello divulgativo: D. ANTISERI, *Epistemologia ed ermeneutica. Il metodo della scienza dopo Popper e Gadamer*, La scuola, Brescia, 2017.

10 G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 30 ritiene che sia «frutto della concezione, di stampo giusrealista, per cui il diritto vive la sua più autentica esistenza nelle aule dei tribunali» ritenere che il diritto (in senso oggettivo) sia maggiormente “vivo” quando disputato, calato in una situazione processuale.

11 Nota con chiarezza A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, cit., p. 147: «Non esiste, né mai è esistita, né può esistere una scienza giuridica che [...] sia descrittiva di fatti constatabili, che siano classificabili come validi/invalidi».

12 È, questo, un punto importante su cui tornare in sede di conclusioni. Si vuole evidenziare con questa espressione la mancanza di un punto di vista che costituisca una preconditione dello studio – del presente e di quello citato che ne costituisce la premessa e il punto di partenza della riflessione. Studiando i giovani imprenditori e le imprese innovative nelle aree montane lombarde non si vuole dimostrare alcuna tesi né difendere alcun interesse (a differenza del caso dell'avvocato che difende una parte processuale). Per quanto l'approccio sostanzialmente *pro veritate* sia comune alla

Gli elementi decisivi della ricerca sono tutti numericamente quantificabili. L'estensione, la popolazione, l'altitudine dei territori di montagna, il numero (quantità) e il fatturato delle imprese, il numero dei dipendenti piuttosto che dei soci; l'essere giovani, per lunga tradizione non misurabile altrimenti che con l'età¹³, cosa significhi fare innovazione in montagna.

Da questo studio, effettuato nei termini di cui si dirà, discendono dati statistici.

Per quanto misurarsi con quantità numeriche sia insolito nella scienza giuridica, è evidente che proprio la produzione di dati sia lo scopo principale di uno studio sul campo. Di nuovo, stabilire in generale il rapporto tra misurazione quantitativa e conoscenza è argomento che eccede i limiti della trattazione e persino della materia nella quale qui ci si muove, tuttavia è del tutto ragionevole ipotizzare che voler approfondire la conoscenza di un settore dell'economia e della società (per quanto trasversale) comporti la necessità, oltre che l'opportunità, di quantificare. Ciò, tuttavia, non giustifica un passaggio logico ulteriore, quello che conduce a credere, o soltanto ritenere, inoppugnabile la misurazione del dato per il solo fatto di essere espressa in un linguaggio formale che per sua natura tende ad essere chiaro e preciso, quello matematico e statistico¹⁴, in quanto si tornerebbe alla contrapposizione tra fatto e argomento messa in discussione in apertura.

Questo contributo metterà in evidenza come – pur partendo da un apparente dato fattuale, misurabile –, la difficoltà della definizione giuridica degli argomenti fondamentali della ricerca porti a risultati problematici e persino potenzialmente contraddittori. L'intento non è quello di fondare o rifondare considerazioni strutturali del rapporto tra fatto e diritto, sforzo che di certo eccede i limiti di quello che non è altro che un esempio limitato relativo – in definitiva – all'applicazione di una norma costituzionale e alla interpretazione delle disposizioni dettate dal legislatore, né l'obiettivo è trovare un legame profondo tra due mondi che, si ripete, apparentemente sono molto lontani, cioè l'interpretazione delle norme e la misurazione con dati matematici e statistici e che pure saranno messi a stretto confronto. Come si suol dire, non è intenzione quella di provare troppo ed eccedere i confini di una ricostruzione giuspubblicistica verso conclusioni ontologiche ed epistemologiche pure: nel contempo, però, è necessario chiarire le premesse affinché sia collocata e colta la funzione di uno studio sull'interpretazione di alcune norme che si avvale (forse in modo inatteso) di un caso concreto e di misurazioni esatte. L'obiettivo – ed esprimerlo in premessa vale ad anticiparlo solo per chiarire il percorso argomentativo – è offrire un esempio specifico e dettagliato dove si concretizzi una continuità tra le definizioni date dal diritto, la qualificazione giuridica dei fatti e i risultati quantitativi, in un circolo logico-argomentativo sostanzialmente autoreferenziale dove la controversia non sta nell'applicazione del diritto ma nel diritto stesso.

maggior parte degli studi accademici, in questo caso si tratta di un aspetto da puntualizzare.

13 Se gli anni sono l'unità di misura condivisa, il problema è individuare una categorizzazione consistente per definire la "giovane età". Nel diritto, non esiste una definizione generale e universale di "giovane imprenditore", né esiste uno status giuridico correlato. Esiste, come noto, la definizione legale di imprenditore (art. 2082 c.c.) e di imprenditore agricolo (art. 2135 c.c.), tuttavia l'età non è fattore che costituisca una discriminante nella normativa civilistica.

Piuttosto, l'età diventa interessante solo per evidenziare ulteriori interventi pubblici in favore dell'imprenditoria giovanile. Generalmente, sono i bandi di finanziamento a restare aperti a soggetti che abbiano determinate caratteristiche che possono riguardare la collocazione geografica dell'impresa, il settore e anche l'età. La maggior parte delle occasioni in cui si ha una definizione di "giovane imprenditore", dunque, è in funzione all'accesso a bandi di finanziamento. La soglia è comunemente fissata a 30 o 35 anni, con un minimo – piuttosto ovvio, in funzione della capacità di agire – a 18.

Più specifica e dettagliata risulta la normativa in tema di aiuti all'agricoltura che discende dalle politiche dell'Unione europea. Il "giovane agricoltore", come tale, è destinatario per cinque anni di aiuti all'insediamento. La normativa dell'UE ha qualificato "giovane agricoltore" le persone fisiche che siano per la prima volta a capo di un'azienda agricola e che abbiano meno di 40 anni. La norma si rintraccia già all'art. 10 del regolamento CE 950/1997 e transita da ultimo negli art. 50, par. 2 reg. 1307/2013 e art. 2, par. 1 lett. n) reg. 1305/2013. La normativa statale italiana amplia i requisiti all'art. 2 della l. 441/1998 a situazioni diverse dalla piena titolarità dell'impresa individuale, quale la partecipazione ad una società di capitali, il ricavo di una parte del reddito totale, la titolarità di un maso chiuso.

14 Tale per cui la "matematica non è un'opinione" e i numeri avrebbero peso intrinseco indipendentemente da ulteriori considerazioni (la cd. "forza dei numeri").

2. Le definizioni di montagna

2.1. I comuni montani nella legge 991/1952.

Impostato il quadro complessivo come sopra descritto, il primo problema definitorio è costituito dal termine “montagna”¹⁵.

Ebbene, la montagna non è un concetto, o lo è solo come categorizzazione e astrazione rispetto alla realtà. Come la parola “mela” rispetto alle molte mele esistenti, così anche “montagna” è un termine generale che ha come corrispondente le molte montagne che esistono e che sono parte del territorio degli Stati in generale, della Repubblica italiana e della Regione Lombardia in questo caso particolare. Nel linguaggio comune, il termine “montagna” è essenzialmente rivolto a descrivere le formazioni rocciose che caratterizzano i rilievi di notevole altimetria¹⁶.

A questo, la necessità è duplice: quella di delineare la distinzione tra rilievi definibili come “montagna” e rilievi definibili altrimenti (è il caso della “collina”) e quella di delineare il confine della montagna rispetto al resto del territorio¹⁷. Tali problemi si situano a scavalco tra il diritto, il linguaggio comune e altre scienze, ma non per questo sono meno significativi.

Il primo dato da cui partire è l’art. 44, co. 2° Cost. secondo il quale «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». Il costituente non utilizza la parola “montagna” ma una locuzione alternativa: al di là del significato complessivo della disposizione costituzionale¹⁸, sul quale si tornerà, si può per ora convenire sul fatto che la norma citata pone al legislatore l’onere di intervenire. Che l’intervento passi anche per una questione definitoria – o perlomeno delimitatoria – è ovvio.

Per il diritto non esiste una definizione generale, onnicomprensiva ed esaustiva di “montagna” e nemmeno, per utilizzare il lessico costituzionale, di “zone montane”.

La prima attuazione organica dell’art. 44, co. 2° Cost. avviene con la l. 991/1952: all’art. 1 è presente una definizione di “Comune montano”¹⁹. La montagna sembra, dunque, coincidere con la ripartizione amministrativa dei Comuni italiani. Una scelta non priva di consistenza e di logica interna, in quanto il Comune, come ente locale, non descrive soltanto un territorio ma piuttosto

15 Nell’ottica della ricerca che funge da base per i risultati statistici e fattuali, ogni elemento è un problema definitorio: la montagna, cui attiene il presente approfondimento, ma anche l’imprenditoria giovanile e l’innovatività. Si è scelto di approfondire il tema delle zone montane in quanto diretta applicazione di una norma costituzionale, mentre gli altri problemi definitori discendono da norme di legge. Per quanto riguarda l’imprenditoria giovanile e alcune definizioni multiple sovrapposte, si invia al par. 3.3.

16 Secondo una semplice definizione da dizionario: «rilievo della superficie terrestre di altezza non inferiore ai 600 m, caratterizzato dall’origine almeno terziaria e dall’aspetto almeno parzialmente impervio» così la voce del dizionario Devoto-Oli, Le Monnier, Firenze, 2007.

17 Si tratta, ovviamente, di fasi eventuali, poiché tutto il territorio può essere montano (per esempio quello delle regioni Trentino Alto Adige e Val d’Aosta o di Stati come l’Austria o la Svizzera) o perché il confine può essere semplice da definire (come accade per i rilievi che sono direttamente accostati al mare, dove non c’è zona intermedia che sia pianura o collina).

18 Su cui almeno – oltre ai contributi citati più avanti parlando delle norme costituzionali – v.: AA.VV. (a cura di B. di Giacomo Russo, L. Songini), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; AA. VV. (a cura di P. Messina e A. Marella), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Quaderni dell’Associazione Master, n. 2/2006, Padova, 2006; F. FERLAINO, F.S. ROTA (a cura di), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2013.

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

un'entità amministrativa, cui fanno capo poteri e funzioni e per la quale sono preposti organi decisori. D'altro lato, è evidente che i confini territoriali amministrativi dell'ente Comune non sono pensati per rispettare i confini fisici della montagna. Questa semplice evidenza, combinata con la possibilità di includere tra i montani anche Comuni che avessero presentato caratteristiche simili ma non identiche²⁰ (la cd. "montagna legale") ha esposto il meccanismo predisposto dal legislatore a pesanti critiche a livello di opinione pubblica²¹.

Per la definizione di montagna si può parlare al passato, poiché l'art. 1 l. 991/1952 è stato abrogato dalla l. 142/1990 e, a seguito di tale abrogazione, è venuta meno la possibilità di modificare la lista dei Comuni montani attraverso il meccanismo a suo tempo stabilito dal legislatore, ovvero le Commissioni censuarie, così come è venuto meno il perno dell'azione di legge sulla montagna, poiché la norma citata era stata posta come riferimento generale²².

Durante la vigenza, la norma aveva consentito di ripartire tutti i Comuni italiani secondo quello che viene comunemente definito il "grado di montanità", ovvero una tripartizione secondo la quale ogni Comune può essere classificato come "totalmente montano", "parzialmente montano" e, come criterio residuale, "altro"²³. La norma aveva consentito la creazione di un vero e proprio elenco di riferimento dei Comuni per grado di montanità, redatto inizialmente dalle Commissioni censuarie e, successivamente all'abrogazione della norma, curato da Uncem e oggi aggiornato da ISTAT²⁴.

Il criterio giuridico è sufficientemente chiaro: dalla definizione si è passati all'elencazione.

Il profilo d'interesse è che tale elenco viene richiamato, *de iure* ma anche *de facto*, dalle norme statali o regionali in tema di montagna. Quale miglior interprete della Corte costituzionale per valutare l'intendimento del legislatore? Il Giudice delle leggi nella sent. 17/2018 ha rilevato che «nell'identificare l'ambito territoriale delle agevolazioni, il legislatore, utilizzando l'elenco

20 Ai sensi del comma 3° del medesimo art. 1 l. 991/1952 «la predetta Commissione ha altresì facoltà di includere nell'elenco stesso i Comuni, o le porzioni di Comune, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici ai sensi del decreto legislativo presidenziale 22 giugno 1946, n. 33».

21 Non riguardano i Comuni lombardi, ma casi di Comunità montane i cui Comuni giungevano a livello del mare sono stati duramente criticati a livello di opinione pubblica e mass media (per tutti, v. Gian Antonio STELLA e Sergio RIZZO nel libro *La Casta*, Rizzoli, Milano 2007, pp.7-8).

22 L'art. 3 della l. 1102/1971 disponeva che «i territori montani sono quelli determinati in applicazione degli articoli 1, 14 e 15 della legge 25 luglio 1952, n. 991 dell'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, e dell'articolo 2 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4», aggiungendo, al co. 2°, che «la classifica dei territori montani predetti sarà valida a qualsiasi effetto di legge o di regolamento». Come noto, tale articolo è oggi abrogato.

23 L'art. 1, co 1°, della legge 991/1952 recava: «sono considerati territori montani i Comuni censuari» le cui caratteristiche erano elencate. Il successivo co. 3°, cfr. nota 18, dava la possibilità di includere nell'elenco «i Comuni, o le porzioni di Comune, [che] presentino pari condizioni economico-agrarie». La norma, dunque, non utilizza esplicitamente la locuzione "Comuni montani" (se non in riferimento ai Comuni già classificati tali nel catasto agrario), tuttavia, è comunemente accettata la definizione di Comune montano come categoria, anzi come epitome dei "territori montani". I Comuni montani, a loro, non costituiscono una categoria unitaria. A parte la distinzione tra montagna e montagna legale (che riguarda esclusivamente se l'inclusione nell'elenco sia dovuta al 1° o 3° co. dell'art. 1) vi sono Comuni il cui intero territorio è di montagna e altri che concorrono solo con una "porzione". Di conseguenza, è invalso nella prassi la definizione di Comune totalmente montano e parzialmente montano. I Comuni che non rientrano nell'elenco non hanno alcuna definizione. Pertanto è corretto classificarli e denominarli come "altro" o, completando per senso logico la classificazione di legge, come Comuni "non montani".

24 Lo stesso Istituto di statistica – sul cui sito internet si rintraccia la tabella di classificazione per grado di montanità, insieme ad altre caratteristiche statistiche – sottolinea di non essere responsabile dei criteri di classificazione e dei presupposti (non si tratta di un "elenco Istat dei comuni montani", come talora viene sbrigativamente ed erroneamente indicato). Nelle tabelle statistiche consultate si trova la seguente annotazione, ad opera dell'ISTAT: «Il carattere di montanità del comune è stato definito negli artt. 1-14 della legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni. La classificazione è stata curata dalla Commissione censuaria centrale istituita presso il Ministero delle Finanze. Il citato art. 1 della legge 991/52 è stato abrogato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 e pertanto a decorrere da tale data la suddetta classificazione risulta congelata, non più modificabile. L'Istat ha acquisito tradizionalmente tale classificazione dall'Unione dei comuni e delle Comunità montane (UNCHEM) solo ai fini di divulgazione statistica. Per i comuni istituiti mediante processo di fusione di comuni soppressi, l'attribuzione del grado di montanità è convenzionalmente dettato dal criterio dell'eredità della caratteristica del comune che ha maggiore estensione territoriale».

dell'ISTAT, ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani)²⁵: il legislatore continua oggi ad utilizzare l'elenco ISTAT (*rectius*, aggiornato dall'ISTAT) nonostante questo – per volontà del legislatore medesimo, sia pure una volontà espressa in tempi diversi – manchi di base legale.

Dunque, secondo questa prima definizione, la montagna corrisponde al territorio dei Comuni “totalmente montani” e “parzialmente montani” citati nell'apposito elenco.

Si può ritenere che il ricorrere ad un elenco esistente a sua volta riferito ad una legge abrogata non configuri la migliore tecnica redazionale possibile, eppure la questione definitoria relativa al termine “montagna” è ancora più complessa, proprio in quanto la definizione per grado di montanità è soltanto una delle possibili definizioni di diritto positivo utilizzabili.

2.2. La normativa lombarda e le Comunità montane.

La Regione Lombardia ha riordinato l'assetto delle Comunità montane con la l.r. 19/2008, in un momento decisivo per l'esistenza di questi enti locali²⁶ – di fatto, una peculiare forma di associazione di Comuni – già previste dalla normativa statale e poi transitate nella potestà legislativa regionale per effetto della riforma del Titolo V²⁷.

L'art. 2 della l.r. cit. tratta di “delimitazione delle zone omogenee” proprio ai fini di istituire le Comunità montane. Ai fini del riordino territoriale delle Comunità montane, previsto dalla legge 244/2007, sono individuate le zone omogenee risultanti dall'allegato A alla legge stessa, comprendenti i comuni “totalmente montani” e “parzialmente montani” della Lombardia, «secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi».

Il rinvio, della tipologia detta di “rinvio fisso”, c'è, ma non è preciso, poiché l'art. 3 della l. 1102/1971 (rubricato “classifica e ripartizione dei territori montani”) risulta abrogato a far data dal 1990 e tale avvenimento non poteva essere sconosciuto al legislatore regionale del 2008. Ulteriormente, l'art. 3 l.cit. non aveva contenuto proprio e rimandava alla l. 991/1952. Si obietterà che il legislatore lombardo non ha citato l'art. 3 ma l'intera legge 1102/1971 e si può credere che la mancanza di un riferimento specifico all'art. 3 l.cit. sia stato voluto, poiché, senza porre un riferimento che inevitabilmente sarebbe caduto nel vuoto, la legge lombarda si prefiggeva più semplicemente di rinviare alla disciplina statale nel suo complesso. Resta il problema – non di poco momento – tale per cui la “classifica dei territori montani” che la legge lombarda rimanda alla normativa statale sia un riferimento vuoto, dato che la l. 1102/1971, non contiene definizioni o classificazioni dei territori e dei Comuni montani, e – al più – rinvia ad un'altra norma da lungo tempo abrogata.

A questo punto, si deve concludere che la montagna lombarda corrisponde al territorio dei Comuni citati nell'Allegato A della legge regionale 19/2008, a sua volta costruito sul vecchio elenco del 1952 e progressivamente aggiornato. La correttezza di questo assunto sembra confermata dalla delibera di Consiglio regionale con cui si rivedono le zone montane (d.c.r. 28 ottobre 2008 n.

25 Si trattava di un caso di agevolazioni fiscali: oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era il d.l. 4/2015 “Misure urgenti in materia di esenzione IMU”.

26 Verso la fine degli anni duemila, infatti, la stessa esistenza delle Comunità montane è stata messa in discussione. In alcune Regioni, infatti, sono state abolite.

27 V. *ex multis*: E. DALFINO, *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Cacucci, Bari, 1983; AA.VV. (a cura di R. Gubert), *Il ruolo delle Comunità montane nello sviluppo della montagna italiana. Un'analisi valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2000; T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, p. 544 ss.

VIII/720), la quale rigetta la domanda di entrare a far parte delle Comunità montane di alcuni Comuni che mai ebbero lo *status (rectius, rientrarono nella classificazione)* di Comune montano.

L'approccio della norma lombarda, quindi, non è verso la montagna in quanto tale ma verso le Comunità montane come enti locali. Una prima ed evidente differenza tra i due elenchi è che i Comuni capoluogo di Provincia non possono appartenere alle Comunità montane: per la Lombardia, significa che città come Lecco, Varese, Como e Sondrio risultano nell'elenco dei Comuni montani²⁸ ma non sono presenti nell'elenco dei Comuni che appartengono alle Comunità montane.

Nel momento in cui l'analisi è sui dati economico-sociali, è evidente già *ictu oculi* che sottrarre alla montagna i suoi centri abitati più importanti ha un peso decisivo²⁹.

2.3. La classificazione altimetrica.

La classificazione curata e fornita da ISTAT relativa alla montagna fa riferimento alla suddivisione del territorio per zone altimetriche. La zona combinata all'altezza statistica dei Comuni, determina che i Comuni siano "di montagna"³⁰ se situati sopra ai 600 m.s.l.m.

Nel dettaglio, le zone altimetriche individuate sono otto e precisamente: 0-299 mslm; 300-599 mslm; 600-899 mslm; 900-1199 mslm, 1200-1499 mslm, 1500-1999 mslm, 2000-2499 mslm e oltre i 2500 mslm. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente in zone altimetriche di montagna interna e litoranea e collina interna e litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso.³¹

La classificazione altimetrica viene adottata dalle Regioni italiane in materia di Piani di Sviluppo Rurale (PSR). Infatti, rispetto a quanto osservato sopra sulla definizione di montagna per il diritto, i PSR seguono una logica parallela, sia in fatto di premesse definitorie che di obiettivi. I PSR necessitano in primo luogo di definire le "zone rurali", definizione che, al contrario di quella relativa alle zone montane, non ha base costituzionale.

In base al regolamento UE 1974/2006 le "zone rurali" devono essere delimitate sulla base della definizione OCSE, che suddivide il territorio in zone urbane e zone rurali in base alla densità demografica.

Tale bipartizione non è integralmente accolta dall'ordinamento italiano, che, nel Piano strategico nazionale italiano, suddivide il territorio della Repubblica in: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

La classificazione utilizzata nei PSR, pertanto, non definisce in alcun modo la montagna in quanto tale ma si appoggia alla classificazione altimetrica che ne costituisce la base per poter erogare i contributi in agricoltura.

28 Lecco, Varese e Como sono comuni parzialmente montani, Sondrio è totalmente montano.

29 La l. 991/52 poneva come criteri di classificazione dei Comuni montani una combinazione di altitudine e (bassa) rendita catastale. Quasi a suggerire che la montagna – sistematicamente – sia una combinazione di altitudine e povertà. Diversa è l'ottica delle Comunità montane, ma in ogni caso sono escluse le città – di nuovo – quasi a suggerire che la montagna *non possa che essere* marginalità e povertà. Il ragionamento va oltre quanto qui osservato e, in quanto riguarda massimamente una norma abrogata, si rinvia per altre considerazioni alle conclusioni.

30 Poiché vi sono sovrapposizioni di termini, in questo studio si è adottata la seguente convenzione: i "Comuni montani" sono quelli classificati per grado di montanità e i "Comuni di montagna" sono quelli classificati per altimetria.

31 I criteri di classificazione sono contenuti nella pubblicazione del 1958 (Istat, Circostrizioni statistiche, Metodi e norme, serie C - n. 1 agosto 1958). Si distinguono zone altimetriche di montagna (interna e litoranea), di collina (interna e litoranea) e di pianura. Fonte: ISTAT, Annuario Statistico Italiano, 2017 - <https://www4.istat.it/it/files/2017/12/C01.pdf> - p.20

2.4. La definizione della normativa dell'UE.

Un'ulteriore definizione di montagna è quella derivante dal diritto dell'Unione Europea.

È bene sottolineare che, trattando delle norme comunitarie sul tema, i rimandi sono costanti e spesso circolari e – valutata nel complesso – la tecnica normativa utilizzata non sempre risulta chiara e sistematica. Nei regolamenti comunitari, le definizioni tendono a sovrapporsi e a ripetersi tra loro, inoltre, non definiscono e non delineano le zone, rimettendosi piuttosto alle scelte dei singoli Stati membri. Nel caso dell'Italia dunque, non sono state adottate normative di recepimento organiche ma le definizioni sono funzionali ai diversi interventi operativi, e si limitano all'elencazione dei Comuni – di volta in volta diversa – precedentemente indicata. Ne consegue che, come già evidenziato, i confini delle diverse tipologie di zona corrispondono ai confini amministrativi dei Comuni.

L'approccio alla montagna scelto dalla normativa comunitaria è ulteriormente diverso: focus di interesse sono in questo caso le zone agricole svantaggiate. Il punto è nella competenza comunitaria sulle politiche agricole (la PAC, Politica Agricola Comune) e nell'interesse specifico delle istituzioni e della normativa europea alla concorrenza, il che comporta anche le correzioni necessarie per garantire l'equilibrio di mercato.

Questo motiva l'attenzione concentrata sulle “zone agricole” ed, in particolare, su quelle svantaggiate, nelle quali è necessario intervenire con strumenti di diritto pubblico. Tra le zone agricole “svantaggiate”, è presente la montagna. Non sussiste relazione biunivoca tra zone agricole svantaggiate e montagna: dal punto di vista di quest'ultima, non tutta, non necessariamente e non in quanto tale è inclusa nell'elenco, ma solo in quanto considerabile ai fini delle politiche comunitarie³².

Sotto il profilo strettamente normativo, innanzitutto va citato l'art. 174 TFUE, secondo il quale, al par. 2 «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Secondo il successivo par. 3 «tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

Ai sensi dell'art. 2 della Direttiva del consiglio 28 aprile 1975 n. 268 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate: «Gli Stati membri comunicano alla Commissione i limiti delle zone che possono figurare, per le caratteristiche di cui all'art. 3, nell'elenco comunitario delle zone agricole svantaggiate ».

Le caratteristiche di cui all'art. 3 della direttiva citata – riprese e confermate a più riprese anche da altre fonti normative a distanza di tempo³³ – sono le seguenti:

«1. Le zone agricole svantaggiate comprendono 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, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale.

2. Tali zone devono essere dotate di infrastrutture sufficienti, in particolare per quanto concerne le vie di accesso alle aziende, l'elettricità e l'acqua potabile e, per le zone a vocazione turistica, la depurazione delle acque. In mancanza di tali infrastrutture, occorre prevederne la realizzazione a breve scadenza nei relativi programmi pubblici.

32 Secondo M. ONIDA, *La montagna nelle politiche dell'Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore?*, in *Scienze del territorio*, 4/2016, p. 59 «le istituzioni UE sono piuttosto “lontane” dalla montagna. Non esiste un servizio, presso la Commissione UE, dedicato alla montagna, diversamente da quanto accade nelle amministrazioni nazionali o regionali di alcuni Paesi membri».

33 Ad esempio, è ripresa identica dall'art. 32 par. 2 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

3. Le zone di montagna sono composte di comuni o parti di comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori:

- a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
- ovvero, ad un'altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso
- ovvero, quando lo svantaggio derivante da ciascuno di questi fattori presi separatamente è meno accentuato, a causa della combinazione dei due fattori, purché la loro combinazione comporti uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazioni considerate nei primi due trattini.

4. Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, sono composte di territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, che devono corrispondere alle seguenti caratteristiche:

- a) esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione³⁴, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo;
- b) a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media quanto ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura;
- c) scarsa densità o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima.

5. Possono essere assimilate alle zone svantaggiate ai sensi del presente articolo, limitate zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera. La superficie complessiva di tali zone non può superare, in uno Stato membro, il 2,5% della superficie di tale Stato.»

La lunga norma riportata costituisce una descrizione di “zona di montagna” estremamente disomogenea e dispersiva che guarda, allo stesso tempo, ad aspetti, economici, geofisici, sociali, infrastrutturali e – infine – non esclude zone “assimilate”³⁵.

L'ottica attraverso la quale leggere la lunga disposizione è totalmente diversa rispetto alle ulteriori ottiche – già non unitarie – relative all'ordinamento nazionale. Il tema, qui, consiste nell'individuare zone dove intervenire con fondi pubblici per stimolare, favorire o supportare l'attività economica, massimamente agricola.

Come già rilevato sopra, la definizione della montagna secondo il diritto dell'UE è estremamente indirizzata all'aspetto operativo. I fondi stanziati arrivano alle aziende agricole sul territorio attraverso un complesso meccanismo – che qui non interessa indagare compiutamente³⁶ – che vede coinvolte, di nuovo, le Regioni attraverso i Piani di Sviluppo Rurale (PSR).

Dal diritto dell'UE discendono le “zone svantaggiate di montagna”, le quali sono previste (ma non delineate né definite) dall'art. 36, lett. a), numerazione i) del regolamento UE 1698/2005. La rispettiva determinazione è rimessa allo Stato membro. Nel caso dell'Italia, tale determinazione si sostanzia in un Piano Strategico Nazionale e nei PSR regionali, i quali adottano il metodo

³⁴ Sic, sebbene sarebbe più corretto il termine intensivazione.

³⁵ Altrove si fa cenno esplicito alla parificazione di zone del nord Europa alla montagna, dunque con una sovrapposizione di latitudine e altitudine. Secondo il regolamento 1305/2013 «le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone limitrofe sono considerate zone montane».

³⁶ Si rimanda per alcune osservazioni a M. CARRER, *Il caso delle imprese agricole in aree protette come paradigma del bilanciamento costituzionale tra tutela dell'ambiente e proprietà terriera. Spunti problematici*, in www.ambientediritto.it, 2018.

dell'elencazione e riportano in appositi allegati al PSR una tabella dei Comuni delle diverse tipologie per ogni specifica Regione.

Tale meccanismo ha come scopo erogare un'indennità mirata a «compensare gli agricoltori delle aree svantaggiate di montagna dei maggiori costi di produzione e dei minori ricavi derivanti dagli svantaggi naturali e infrastrutturali che ostacolano la produzione agricola in montagna rispetto alle condizioni più favorevoli della pianura»³⁷.

3. L'impatto delle definizioni sui dati.

Evidenziare le differenze tra le definizioni proposte è compito estremamente semplice: al contrario, sarebbe arduo trovare delle somiglianze, posto che l'approccio è, di volta in volta, diverso. Se si osserva attentamente la questione dal punto di vista della montagna, si nota che di fatto le definizioni si sommano senza sostituirsi: in particolare, si ottiene una costellazione di definizioni alternative che include zone svantaggiate e zone rurali, Comuni, e una lettura altimetrica.

Pertanto, non esiste ad oggi né a livello comunitario, né a livello statale o regionale alcuna sistematizzazione della definizione né alcun intento sistematico di definire cosa sia la “montagna”. Prima ancora dell'oggettiva frammentarietà delle definizioni, sono le medesime premesse che ispirano il legislatore di volta in volta a far intendere come l'intento unitario non sia ricercato nemmeno sotto il profilo meramente teorico.

Ciò apre a tre tipologie di considerazioni: da una parte, il problema del rapporto tra uniformità e differenziazione nel diritto (attraverso il filtro della definizione, che si è già visto costituire un elemento giuridico tanto interessante quanto generale); in secondo luogo, il problema della univocità, quantificazione e coerenza dei risultati di un'analisi condotta sul campo; terzo, in termini di ricadute pratiche dell'applicazione delle diverse definizioni da parte dei decisori politici e delle azioni/scelte/strategie territoriali su queste basate.

3.1 Proiezione delle definizioni sui dati relativi ai Comuni montani.

La tabella a seguire illustra i dati relativi alla “montagna” nella Regione Lombardia in base alla classificazione dei Comuni per “grado di montanità”, “zona altimetrica” e appartenenza alle “Comunità montane”. Il quadro permette di confrontare il numero di Comuni risultanti, la popolazione residente, la superficie (in Km²) interessata. Non risulta possibile inserire in questo quadro i valori in base alla definizione comunitaria in ragione dei presupposti totalmente differenti, che non ne permettono un raffronto rispetto alla quantificazione dei Comuni montani.

	Numero di comuni	Popolazione (num. abitanti)	Superficie
Grado di montanità	Totale Comuni Regione Lombardia: 1.516 Comuni Totalmente Montani: 511 Comuni Parzialmente Montani: 13 Comuni non montani: 992	1.539.362	10.448,65 Km ²
Zona altimetrica	Totale Comuni: 1.516 Comuni di montagna: 460	1.041.890	9.650,08 Km ²

³⁷ Così il documento esplicativo delle “indennità compensative nelle aree svantaggiate di montagna. Operazione 13.1.01” rintracciabile sul sito www.psr.regione.lombardia.it alla voce “operazione 13.1.01” riguardo il PSR 2014-2020.

	Comuni di collina: 298 Comuni di pianura: 758		
Comunità montane	Totale Comunità Montane: 23 Comuni appartenenti alle Comunità Montane: 513	1.254.276	10.163,00 Km ²

Tabella 1. Fonte: ISTAT - Classificazioni statistiche, <https://www.istat.it/it/archivio/156224> (dati aggiornati al 30 giugno 2018).

L'unico elemento che emerge come costante in tabella è il numero totale dei Comuni lombardi, essendo questo un dato oggettivo che varia soltanto in funzione di fusioni o divisioni tra enti locali³⁸. È evidente invece come gli altri dati presentino variazioni anche molto ampie, ciascuno nella propria unità di misura.

È particolarmente interessante osservare il variare della porzione di territorio “collinare”: a fronte di una bipartizione quasi esclusiva secondo la definizione per grado di montanità, in base alla quale i Comuni “parzialmente montani” si riducono a 13, la definizione altimetrica individua 298 Comuni collinari (il 19% del totale). Pur tenendo in considerazione che la classificazione per “grado di montanità” non è pensata per individuare i Comuni collinari, resta altrettanto vero che la collina fisica scompare completamente nella rilevazione.

Va inoltre considerato come in alcuni studi di settore³⁹ i dati riferiti ai Comuni montani in base all'applicazione della definizione per “grado di montanità” siano la risultante della somma tra dati riguardanti Comuni “totalmente montani” e “parzialmente montani”. Ciò configura la creazione di un “blocco” unico che finisce per contrapporsi a tutti gli “altri” Comuni, confermando il mancato rilievo della dimensione collinare. L'impatto di questa considerazione è particolarmente evidente se si osservano i Comuni afferenti alla provincia di Pavia: secondo la definizione per “grado di montanità” tale Provincia conta 19 Comuni “totalmente montani” e nessun Comune “parzialmente montano”, mentre in base alla definizione altimetrica, i Comuni montani risultano 9 e quelli collinari 41.

Si potrebbe obiettare che si tratta di una conseguenza della formulazione costituzionale. L'art. 44, co. 2° chiede al legislatore di intervenire a favore delle zone montane e nulla dice né della pianura né della collina. Da ciò discenderebbe che la “scomparsa” della collina a livello di definizione di legge come connaturata alla *ratio* della norma costituzionale. Dunque, la sostanziale bipartizione del territorio lombardo derivante dall'analisi in base alla classificazione per “grado di montanità” risulterebbe adeguata.

³⁸ Ciò impone attenzione sul momento della rilevazione, nel caso presente l'anno 2018. Diverse rilevazioni ripetute nel tempo potrebbero (almeno teoricamente) evidenziare dati diversi in funzione della riorganizzazione territoriale degli enti. Dunque, una “diversa” montagna lombarda, anche se di certo il territorio fisico non cambia in pochi anni.

Sempre a livello teorico, potrebbero cambiare gli stessi confini regionali: è il caso della consultazione popolare tenuta nell'ottobre del 2018 (che ha avuto esito negativo) al fine di variare l'afferenza della provincia del Verbano-Cusio-Ossola, dalla Regione Piemonte alla Regione Lombardia. Iniziativa che avrebbe modificato l'assetto complessivo della montagna italiana, in quanto il Verbano-Cusio-Ossola è una delle tre Province montane di confine (insieme alla Provincia di Sondrio in Lombardia e a quella di Belluno in Veneto) innovate dalla l. 56/2014. Le tre Regioni interessate hanno legiferato sul punto, rispettivamente con l.r. Lombardia 8 luglio 2015 n. 19 “Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)”, con l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 25 “Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto” e con l.r. Piemonte 20 aprile 2015, n. 8 “Riconoscimento della specificità della provincia del Verbano-Cusio-Ossola”. Se il Piemonte avesse perso la sua Provincia montana e la Lombardia avesse acquistato la seconda Provincia di certo le considerazioni sulla montagna lombarda avrebbero dovuto essere aggiornate.

³⁹ FONDAZIONE MONTAGNE ITALIA, *Rapporto Montagne Italia 2017*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2017; M. BALDI, M. MARCANTONI, *La “quota” dello sviluppo. Una nuova mappa socioeconomica della montagna italiana*, Franco Angeli, Milano, 2016.

Di nuovo, però i dati dimostrano che non è così: il numero di Comuni cambia solo di cinquanta unità (511 “totalmente montani” *versus* i 460 statisticamente montani), mentre varia in modo consistente il dato relativo al numero di Comuni non montani (992 “altri” per grado di montanità e 758 di pianura secondo la classificazione altimetrica).

Pertanto, la collina statistica finisce per confondersi più con la pianura che con la montagna, almeno in Lombardia. La montagna legale assorbe non più di 60 Comuni (il 4% del totale) che la statistica qualifica di collina. Eppure, tra i Comuni “parzialmente montani” si annoverano tre capoluoghi di Provincia. Come sopra indicato, la montagna legale comprende sia i Comuni montani che i “parzialmente montani”, e la presenza di Como, Lecco e Varese nelle statistiche influisce in modo importante sulle risultanze soprattutto quanto a popolazione ed economia.

Quanto alle Comunità montane, che in Lombardia sono 23, a loro volta risultano essere qualcosa di diverso rispetto alla montagna individuata sia secondo il grado di montanità sia secondo la statistica.

Nel primo caso, i Comuni montani (totalmente o parzialmente tali) sono 524, nel secondo 460. Le Comunità montane offrono un numero ancora diverso, 513. Il quale è vicino – per ovvi motivi di derivazione reciproca – al numero di Comuni montani. Eppure, l’esclusione dei tre capoluoghi rende significativo lo scarto.

3.2 Proiezione delle definizioni sui dati relativi alle aziende a conduzione giovanile in montagna.

La tabella a seguire illustra come cambiano i dati relativi alle aziende condotte da giovani imprenditori al variare della definizione di montagna applicata. Se focalizziamo su questa dimensione, la differenza del numero di imprese definite attraverso l’applicazione della classificazione per grado di montanità e attraverso quella per fascia altimetrica corrisponde a quasi 1.600 unità. Nonostante questa differenza quantitativa l’incidenza percentuale sul totale delle aziende resta simile (9,97% vs 9,96%) e si conferma leggermente più alta rispetto all’incidenza dei giovani imprenditori sul territorio totale delle sette province considerate⁴⁰ (9,46%).

Se mettiamo invece a paragone – applicando lo stesso criterio – i dati riguardanti i Comuni parzialmente montani e quelli collinari, il quadro che si presenta è radicalmente diverso. Se nel primo caso le aziende condotte da giovani risultano essere poco meno di 2.000, nel secondo, il numero risulta di un ordine maggiore, intorno alle 13.500 imprese. La medesima considerazione può essere fatta nel comparare i Comuni “altri” dalla montagna, con la classificazione di Comuni di pianura: anche in questo caso il delta è di circa 10.000 unità, con una situazione però opposta alla precedente, ovvero le imprese risultano localizzate per il 40% nei Comuni classificati come di pianura rispetto a quelli definiti come “altro”.

Aziende condotte da giovani imprenditori	Applicazione della classificazione per	Applicazione della classificazione per	Applicazione della classificazione per
---	---	---	---

⁴⁰ Brescia, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Sondrio e Varese. Il territorio considerato è, ovviamente, quello dell’intera Regione Lombardia ma – proprio in considerazione del legame tra suddivisione amministrativa e zone montane creato dalle norme, sono soltanto quelle citate le province nelle quali si incontrano Comuni montani. Quello alle province è un riferimento convenzionale ma è anche un riferimento a sua volta giuridico, considerata l’esistenza di una provincia montana di confine ai sensi della l. 56/2014, cfr. nota 37.

		grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica
Dimensioni ⁴¹		TM	M	PM	C	A	P
Quantità	35.420	9.224	7.651	1.983	13.520	26.703	16.739
% sul totale delle 7 province montane in Lombardia	9,46	9,97%	9,96%	8,32%	8,99%	9,39%	9,64%

Tabella 2. Fonte: Unioncamere Lombardia – elaborazioni UCL – Gruppo Clas da registro Imprese (2016). TM = totalmente montani; PM = parzialmente montani; A = altri; M = montagna altimetrica; C = collina altimetrica; P = pianura.

Particolarmente significativo risulta il caso della provincia di Pavia in cui al variare della definizione utilizzata, le imprese rilevate nei Comuni di montagna (per fascia altimetrica) sono il 50% di quelle risultanti nei Comuni totalmente montani (per grado di montanità), mentre a fronte delle 573 aziende attive in collina, non ne risulta alcuna nei Comuni parzialmente montani, non essendoci alcun Comune così classificato in questa provincia.

Nel caso dei tre capoluoghi di provincia non considerati dalla classificazione altimetrica (Como, Lecco e Varese) emergono due considerazioni. In primo luogo, si perdono in questo caso nel conteggio totale delle aziende di montagna a conduzione giovanile 11.638 casi. Secondo, se sommiamo le imprese risultanti per i Comuni totalmente montani con quelli parzialmente montani e le paragoniamo a quelle nei Comuni montani individuati per altimetria, otteniamo rispettivamente 1.506 aziende vs 755 per Como, 1.149 vs 855 per Lecco e 1.439 vs 587 per Varese. Per le province di Bergamo e Brescia, secondo lo stesso meccanismo, si rilevano rispettivamente 2.608 vs 1.707 e 2.899 vs 2.256 aziende di montagna con giovani imprenditori. Risulta quindi evidente il delta nel numero di imprese generato dall'applicazione delle diverse classificazioni.

Aziende condotte da giovani imprenditori		Applicazione della classificazione per		Applicazione della classificazione per		Applicazione della classificazione per		
		grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica	
Province / Dimensioni		TM	M	PM	C	A	P	
Bergamo	8.214	2.405	1.707	203	2.696	5.606	3.811	
Brescia	10.075	2.713	2.256	186	3.937	7.176	3.882	
Como	3.77	887	755	619	2.511	2.270	510	

41 TM = Totalmente Montani; M = di montagna; PM = Parzialmente Montani; C = di collina; A = Altri; P = di pianura.

	6							
Lecco	2.16 2	806	855	343	1.306	1.013	0	
Pavia	4.10 5	218	103	0	573	3.887	3.429	
Sondrio	1.38 8	1.388	1.388	0	0	0	0	
Varese	5.70 0	807	587	632	2.497	4.261	2.616	
TOTALE (aziende per grado di montani tà)		9.224		1.983				11.2 07
TOTALE (aziende per fascia altimetri ca)			7.651					7.65 1

Tabella 3. Fonte: Unioncamere Lombardia – elaborazioni UCL – Gruppo Clas da registro Imprese (2016). TM = totalmente montani; PM = parzialmente montani; A = altri; M = montagna altimetrica; C = collina altimetrica; P = pianura.

Sommando il numero di aziende condotte da giovani nei Comuni “per grado di montanità” si ottengono 11.207 aziende contro le 7.651 secondo la fascia altimetrica: una differenza apprezzabile. Allo stesso modo, si possono fare delle considerazioni di raffronto tra montagna e pianura. Di nuovo, i dati cambiano molto a seconda del punto di vista prescelto.

Per praticità e facilità di comprensione, si affiancano nella tabella a seguire due narrazioni diverse, ricordando che la quantità totale è la medesima (35.420 aziende). Ad una prima lettura, le aziende condotte da giovani nei Comuni per “grado di montanità” risultano poco più di 11.000 contro le oltre 26.000 imprese (nei Comuni per “grado di montanità”) attive in pianura. Nella seconda situazione, le aziende di montagna risultano oltre 7.000 con 16.000 aziende di pianura e un’importante presenza in collina - 13.000 aziende. Il caso della Provincia di Pavia dimostra piuttosto che in base alla prima narrazione, le imprese di montagna sono 218 contro le 3.887 di pianura; la seconda narrativa ci propone invece 103 aziende contro 3.429, sostanzialmente dimezzando il numeratore della proporzione.

3.3. Proiezione delle definizioni sui dati relativi alle aziende a conduzione giovanile in montagna nel settore agricolo.

Per quanto concerne il settore agricolo, lo studio in oggetto ha condotto un’analisi dettagliata a partire dall’intera galassia di dati utilizzati per le politiche agricole da Regione Lombardia, inclusi

quelli relativi alle misure della PAC nel 2016. In coerenza con le suddette misure di finanziamento, nella ricerca è stata adottata la classificazione altimetrica dei Comuni montani e la soglia dei 40 anni per la definizione di “giovane”.

Per fini comparativi, tuttavia, con i dati ricavati per gli altri settori economici, si è rivelato necessario provare ad organizzare i dati raccolti per il settore agricolo anche secondo la definizione dei Comuni montani per grado di montanità e per numero di aziende condotte da imprenditori più giovani di 35 anni⁴². A seguire, la tabella comparativa che evidenzia alcune sostanziali discrepanze. Rispetto al 10% delle imprese agricole gestite da giovani imprenditori sul totale della aziende agricole nella Regione Lombardia (49.858) le due definizioni comportano una variazione di due ordini di misura per la dimensione parzialmente montani vs collina e un’incidenza percentuale sul totale che si sposta dell’1,3%.

Bisogna ricordare, a questo proposito, che l’attenzione è sulle aziende agricole e i Comuni parzialmente montani di Lombardia, oltre che essere numericamente pochi, comprendono i già citati tre capoluoghi. In questo caso, l’effetto è opposto a quello accennato sopra riguardo alla popolazione e ai dati economici generali, poiché oggettivamente se le città sono per definizione popolate e rilevanti sul piano dell’attività economica, non sono invece sede di un rilevante numero di imprese agricole. Non si tratta di un dato irrefutabile, quanto, piuttosto, di una evidenza logica, non estranea al diritto (che distingue, come si è detto tra zone urbane e zone rurali). In Lombardia, tuttavia, è così: i Comuni “parzialmente montani” apportano un contributo marginale alla montagna. Non così, prevedibilmente, i Comuni di collina. *More solito*, se si sommano le parti, si ottengono 1.478 aziende con almeno un imprenditore giovane nei Comuni montani contro 3.511 in Comuni “altri”, mentre ammontano a 1.213 le imprese con pari requisiti nei Comuni di montagna contro 1.131 in collina e 2.645 in pianura.

Aziende agricole totali e condotte da giovani nella montagna della RL	Applicazione della classificazione per		Applicazione della classificazione per		Applicazione della classificazione per	
	grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica	grado di montanità	fascia altimetrica
Dimensioni	TM	M	PM	C	A	P
Totale aziende agricole nella Regione Lombardia	12.382	10.636	606	10.602	36.870	28.620
Aziende agricole con almeno un imprenditore giovane con meno di 35 anni	1.421	1.213	57	1.131	3.511	2.645
% rispetto al totale aziende agricole	11,5	11,4	9,4	10,7	9,5	9,2

⁴² Interessante notare come anche al variare la soglia d’età di soli cinque anni, si crei una differenza sostanziale rispetto numero di imprese a conduzione giovanile. Su 10.636 aziende rilevate a seguito dell’applicazione della classificazione per zona altimetrica, 1.976 aziende vedono attivo almeno un giovane minore di 40 anni, ma solo 1.213 aziende contano almeno un imprenditore più giovane di 35 anni. Nel caso della classificazione per grado di montanità (somma di totalmente montani e parzialmente montani), su un totale di 12.988 aziende, 2.393 contano almeno un giovane minore di 40 anni in conduzione ma solo 1.478 uno inferiore ai 35 anni.

Tabella 4. Fonte: Regione Lombardia, dati relativi al settore agricolo, PAC, PSR (2016). TM = totalmente montani; PM = parzialmente montani; A = altri; M = montagna altimetrica; C = collina altimetrica; P = pianura.

4. Note sull'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost..

4.1. La montagna tra complessità e irrisolutezza del legislatore.

Nelle pagine che precedono si è data consistenza all'osservazione anticipata più sopra, ovvero come il rapporto tra fatto e diritto dipenda dalla definizione e la definizione sia la variabile che condiziona gli ulteriori aspetti.

Poiché si è dato un taglio ampio allo studio, seppur senza mettere in discussione i presupposti ultimi del rapporto tra diritto e le definizioni, quanto sopra osservato permette di gettare nuova luce sulla norma costituzionale di cui al secondo comma dell'art. 44, il quale, come noto, dispone che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Il dibattito in dottrina – peraltro non animatissimo, rispetto ad altre norme della Carta fondamentale – procede lungo alcune linee d'analisi che riguardano il complesso rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art. 44 Cost.⁴³, sulla genesi della disposizione in Assemblea costituente⁴⁴ e, ovviamente, sugli interventi del legislatore nei confronti della montagna.⁴⁵

In quest'ottica, la determinazione fisica delle porzioni di territorio sovrano della Repubblica qualificabili come “zone montane” è il presupposto logico e necessario del contenuto delle norme di favore. Prima ancora di dibattere il contenuto della legge, i limiti e l'estensione del *favor* e gli interventi con strumenti normativi e istituzionali diversi dalla fonte primaria, vi è il problema della determinazione dei confini.

Proprio in quanto preliminare, il problema può essere agevolmente evitato in sede di riflessione critica, oppure può essere considerato come il vero nucleo attorno al quale operare la discussione. Questi due estremi giustificano l'interesse delle singole amministrazioni locali ad entrare nel numero dei Comuni montani o delle Comunità montane quando ciò comporta(va) finanziamenti e vantaggi di varia tipologia e dimostrano, all'estremo opposto, la sostanziale mancanza di riflessione della dottrina su questo tema.

A questo punto, l'evidenza dei dati mette in difficoltà la successione cui ciascuno di noi è – forse anche inconsciamente – abituato: ovvero, la definizione precede il merito (e la relativa disciplina). In quest'ottica, del tutto abituale, la determinazione delle zone montane è un profilo indubbiamente

43 C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/1952, p. 479 ss.; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44* in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, 1954, Cedam, Padova, p. 181 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Volume *Rapporti economici*, Tomo II, artt. 41-44, Zanichelli - Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 69 ss.; F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), I, Utet, Torino, 2006, p. 902 ss.; G. RIVOCCHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'articolo 44 della Costituzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1/2003, p. 73 ss. A. CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 4/2017, p. 177 ss.; M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale*, Bergamo University Press, 2018; M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art 44*, in *Le carte e la storia*, 2/2015, p. 129 ss.

44 Cfr. O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione*, cit.; M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., p. 26 ss., M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova*, cit., p. 138 ss.

45 V. almeno: C. DESIDERI, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, vol. XXVI, p. 878 ss.; C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 415 ss.; F. MERLONI, *Montagna*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, p. 1 ss.

interessante, ma preliminare. La scansione logica sarebbe tale per cui si individua “cosa sia” la montagna – non necessariamente in senso onnicomprensivo – e poi si interviene.

L’aspetto giuridico decisivo è che non esiste una definizione. Ne esistono più di una, alternative e in pratica sovrapposte. A diverse definizioni corrispondono risultati statistici diversi. Nella ricerca e analisi, non si è nemmeno potuta utilizzare la definizione dell’UE perché fondata su criteri tanto diversi da fornire dati sostanzialmente incomparabili.

Ebbene, ciò significa che, se il principio della certezza del diritto non è in discussione in quanto tale, diventa estremamente complesso costruire un significato per l’art. 44, co. 2° Cost.

La prima osservazione, per ora generale, è che la discrezionalità del legislatore in questo caso non renda un buon servizio alla disposizione costituzionale, ovvero non la riempia di significato coerente, compatto e/o di utilità intersettoriale.

Questa situazione tale per cui nel medesimo ordinamento convivono diverse definizioni che possono essere utilizzate in alternativa non risponde ad una complessità del sistema, ma ad una precisa scelta, che si declina nella mancanza di una scelta unica o uniforme e nell’offerta di un ventaglio di opportunità. Se l’analisi rigorosa, supportata dai dati, offre un panorama ampio e uno spettro di definizioni entro le quali la scelta non è un’opzione, ma una necessità, è evidente che la scienza giuridica (come metodo) e lo stesso ordinamento (nel merito) non offrono un supporto né un possibile confronto con i propri naturali e immediati interlocutori: il decisore politico e la realtà. Da un lato, se il decisore politico interroga il diritto, riceve risposte molteplici all’interno delle quali è libero di effettuare la scelta che ritiene più opportuna per la propria linea politica. Quanto alla realtà, il diritto finisce per creare una versione giuridica inconfidente, nel senso che non c’è legame tra ciò che appare e ciò che l’ordinamento considera. Sarebbe il caso, in questo ambito, di un Comune “montano” ma paradossalmente considerato “non di montagna”⁴⁶.

Si accennava al rapporto tra diritto e verità: «la supremazia del diritto sulla realtà e la potestà di creare una realtà giuridica vincolante a tutti gli effetti pongono nientemeno che il problema, inatteso, del rapporto tra diritto e verità, ovvero del lavoro del legislatore come *adequatio rei ad intellectus*, per riprendere la celebre definizione tomistica di verità»⁴⁷. Anche senza spingersi ai massimi sistemi del diritto, ci si può arrestare alle norme costituzionali ed ammettere che tale quadro definitorio non rende un buon servizio alla Carta fondamentale.

Sia chiaro: stabilire un confine all’interno del territorio dove lo Stato esercita uniformemente la sovranità in funzione del rilievo orografico non è un’operazione concettuale semplice. Non sotto il profilo di fissare la quota altimetrica rilevante, né nello stabilire l’unità amministrativa che si prende cura degli aspetti peculiari del territorio. Il “ritaglio” del territorio apre criticità che hanno attinenza con gli elementi costitutivi dello Stato moderno. Pone problemi anche con la mentalità giuridica moderna, secondo la quale – in modo più o meno esplicito – l’uniformità della sovranità presuppone e in un certo senso impone un’uniformità di trattamento giuridico⁴⁸ che inevitabilmente si scontra con una suddivisione “orizzontale” dove esistono “zone montane” e – di riflesso – zone “non montane”. Se questo è un problema di teoria dello Stato, puntualmente emerge che la collina, non citata dalla Costituzione, risulta di difficile individuazione. O meglio, viene rilevata in modo diverso a seconda dei presupposti: la statistica non ha difficoltà a individuarla; il grado di montanità sì. Fin qui, dunque, si potrebbe parlare di complessità e di difficoltà nell’individuare una definizione di montagna unitaria, coerente, stabile, consistente, nonché adattabile a ogni esigenza⁴⁹. Ancora, la complessità potrebbe anche nascere dal sovrapporsi della legislazione.

46 Dando a queste due espressioni il significato sopra ricordato: giuridicamente “montano” statisticamente non “di montagna”.

47 M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, p. 298.

48 *Amplius*, in tema di differenziazione ed autonomia, osserva R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017, p. 2 che «ogni tentativo di differenziare il grado di autonomia, per adeguarlo alle effettive capacità amministrative degli enti – idea che ha ispirato i progetti di riforma di Ponza di San Martino (1852), di Rattazzi (1859) e di Minghetti (1860) – sempre cozzato contro un’obiezione giuridica, di cui si fece interprete il Consiglio di Stato sin dal 1852, cioè che la legge deve essere uguale per tutti», ivi compresi gli enti territoriali.

Eppure, in questo caso vi è ben più che una complessità di merito, pre-giuridica, in quanto, sul tema della definizione di montagna, il legislatore ha preferito non intervenire: ciò è tanto più vero quanto i legislatori sono, in realtà, un soggetto plurale⁵⁰. A questo punto, è necessario domandarsi: *cui prodest?*

È possibile osservare asetticamente che il legislatore non segue un criterio chiaro e nemmeno un criterio univoco. Difficile, invece, ipotizzare che non intervenga se ne ravvisa l'utilità.

Ecco, dunque, che leggere l'art. 44, co. 2° Cost. alla luce delle scelte legislative e alla luce dei risultati ricavabili dai dati sopra esposti permette uno sguardo che vada oltre sia la complessità e la difficoltà, orientato verso l'attuazione che il legislatore vuole dare (o che permette risultati data) non intervenendo ulteriormente o non ravvisando l'utilità di una definizione di montagna più rigorosa.

4.2. Assistenzialismo e *cherry picking*.

L'art. 44, co. 2° Cost. ha un intento di valorizzazione molto preciso e specifico che, in Assemblea costituente, è emerso con forza all'interno della discussione attorno alla "questione agraria"⁵¹. Discutendo di proprietà della terra e di rapporto tra iniziativa economica privata e intervento dello Stato, l'emendamento Gortani⁵² pose una delimitazione altimetrica che caratterizzava sotto il profilo comparato la Carta fondamentale italiana⁵³ e che indubbiamente poneva un problema di coordinamento con il primo e il secondo comma dell'articolo citato⁵⁴.

Lo stesso concetto di "favore", se pure limita l'operato del legislatore in negativo – tale per cui sarebbe costituzionalmente illegittimo un intervento che penalizzi la montagna⁵⁵ –, pone alcuni interrogativi, perlomeno a livello teorico, qualora si dovesse verificare che la montagna sia *già* in condizioni di vantaggio.

Ecco, dunque, una prima osservazione che discende dalla combinazione dei tre elementi finora analizzati: il dato costituzionale, la normazione primaria e il focus sui dati. Le zone montane sono essenzialmente concepite nel diritto come zone svantaggiate. Da qui la costruzione di un sistema assistenziale. Si tratta, più che altro, di un modo di vedere la realtà, di una griglia concettuale.

49 Presupposto che era stato seguito per un certo periodo, in verità "bloccando" la definizione della l. 991/52, come ricordato sopra.

50 Il legislatore lombardo che rimanda per la definizione di montagna genericamente ad una legge che non dà una definizione ne è un esempio plastico.

51 Il nucleo dell'art. 44 Cost. riguarda la terra. Non di pianura o di montagna, ma come elemento produttivo ed economico. Scelta di stretta attualità ai tempi in cui fu scritta la Costituzione, quando l'Italia era un Paese agricolo: N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, Cost.)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1972, p. 391 ss.

52 Poiché il secondo comma dell'art. 44 Cost. nasce da un emendamento illustrato nell'aula dell'Assemblea costituente dall'on. Michele Gortani, è chiamato abitualmente "emendamento Gortani" (e, talvolta, l'intero testo dell'art. 44, co. 2° Cost. ne è considerato – a ragione, per la parte sostanziale – la diretta emanazione). Non si intende, qui, né criticare né porre sotto esame le intenzioni del promotore (*rectius*, del più celebre tra i promotori), né dare una valutazione di merito alla formulazione allora scelta (in particolare il "favore").

53 Non sono molte le Costituzioni che citano la montagna: si ricorda l'art. 130 della Costituzione spagnola del 1978, che può ben dirsi modellato sull'art. 44 della Costituzione italiana e l'art. 50, co. 3 della Costituzione elvetica del 1999, il quale dispone che «la Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna».

54 Reso evidente dalla separazione in commi diversi di quello che era concepito come un emendamento ad un articolo unitario. Separazione che è stata decisa in Comitato di redazione e non in Assemblea. *Amplius*, i contributi citati alla nota 43.

55 Secondo F. ANGELINI, *Art. 44*, cit., p. 907 la norma costituzionale di cui all'art. 44, co. 2° «pone, senza dubbio, una particolare attenzione per le zone montane, che si traduce nella possibilità di adottare, in loro favore, discipline legislative particolari. Da tale previsione si può desumere, a contrario, l'illegittimità costituzionale di leggi che pongano condizioni di svantaggio per tali zone».

Ebbene, chi scrive è del tutto restio ad ipotizzare e tanto più a proporre “cambi di mentalità” che possano risultare funzionali ad aspetti valoriali. Eppure, una *forma mentis* del legislatore (nella configurazione plurale sopra richiamata) si può davvero identificare. Ed è quella di un approccio di un attivo supporto da parte dello Stato alla montagna, in considerazione della necessità di colmare uno svantaggio oggettivo (sia pure multisettoriale e imprecisato nei contorni)⁵⁶. Approccio che – a giudicare da alcuni passaggi del discorso con cui l’on. Gortani illustrò all’Assemblea costituente il proprio emendamento – non era estraneo nemmeno all’intento originario della norma costituzionale. Il disegno complessivo dell’assetto normativo, almeno in relazione al tema dei giovani imprenditori nelle aree montane della Lombardia, può essere agevolmente ricostruito nei seguenti passaggi, logici e giuridici a un tempo. La norma costituzionale impone un intervento che il legislatore attua creando di volta in volta diverse definizioni, distribuendo compiti e responsabilità, e tollerando che il dato normativo primario risulti frantumato. L’analisi finale, quella statistica, genera un vero e proprio stato come di sovrapposizioni quantistiche in cui alcune osservazioni sono vere e false contemporaneamente a seconda di come viene classificata e considerata la realtà. Si è dimostrato che la lettura della realtà in funzione di un eventuale successivo intervento da parte dei pubblici poteri – a tutti i livelli, non solo su quello legislativo – dipende dalla definizione di volta in volta considerata, sia come elemento ex-ante che ex-post.

Ovvero, è ben possibile applicare una tecnica di autentico *cherry picking* dell’ordinamento, al contempo rispettosa della certezza del diritto, dell’autonomia delle istituzioni della Repubblica, della discrezionalità del legislatore, del dato costituzionale e – ecco il punto – coerente con la linea (qualsiasi linea) di indirizzo politico contingente.

Quest’ultima considerazione merita maggiore attenzione, in quanto avvicina due istanze che sono sostanzialmente antitetiche, nella abituale quanto corretta costruzione del ragionamento giuridico: la Costituzione e l’esercizio della funzione di indirizzo politico⁵⁷.

5. Conclusioni.

Nell’ottica di dare attuazione all’art. 44, co. 2° Cost., trovare una definizione unica, coerente e onnicomprensiva di “zone montane” non è una priorità del legislatore. Si dovrebbe aggiungere, quantomeno riguardo al diritto vivente, che non è nemmeno una necessità (non solo e non tanto logica ma effettiva) per l’attuazione della norma costituzionale stessa.

Il punto sta nella ricordata lettura della realtà insita nell’interpretazione delle disposizioni e volta ad un approccio fondamentalmente assistenzialista alla montagna. Il punto è che, nel momento in cui le norme chiedono di interpretare l’esistente secondo una lettura predeterminata, si è già in presenza di un cortocircuito tra dato normativo ed espressione di indirizzo politico.

Ragionare per categorie astratte condurrebbe lontano, dunque si sostanziano le osservazioni così espresse per quanto riguarda la montagna.

Il problema della definizione delle zone montane presenta alcuni piani di analisi che si possono riassumere nei seguenti punti.

Innanzitutto, il rapporto tra fatto e diritto. Il caso in esame dimostra come l’inquadramento giuridico non dipenda da una posizione da difendere o da supportare. Come si anticipava, un’analisi *pro*

⁵⁶ È significativo tanto il *favor* cristallizzato nel testo costituzionale quanto lo “svantaggio” espresso nel documento citato nella nota 30. Cfr.: G. GORLA, *Le determinanti economiche degli svantaggi relativi alla montagna*, in AA.VV. (a cura di G. Cannata, G. Folloni, G. Gorla), *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Bononia University Press, Bologna, 2007.

⁵⁷ L’affermazione merita miglior approfondimento: da un lato, una corrente dottrinale distingue tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico di maggioranza (o indirizzo politico *tout court*); dall’altro la Costituzione è la cornice rigida all’interno della quale si muovono gli attori politici. È chiaro che sono questi ultimi a far vivere le istituzioni (a tutti i livelli di organi ed enti), tuttavia non sta nella loro disponibilità piegare le norme costituzionali a propria discrezione. È questa impossibile commistione che viene indicata come elemento antitetico.

veritate non riesce a stabilire univocamente cosa sia la montagna, nemmeno a fronte di una norma costituzionale che cita le zone montane. Il problema, appunto, sta nella definizione univoca, poiché le definizioni non mancano, anzi sovrabbondano. Con ciò, appunto, non si vuole giungere a conclusioni speculative generali sul rapporto tra fatto e diritto o sull'epistemologia applicata alla scienza giuridica, piuttosto – e più semplicemente – affrontare un caso in cui non mancano certo gli strumenti giuridici per qualificare il fatto ma, come si è argomentato, la molteplicità delle definizioni può costituire un problema invece che una risorsa.

In secondo luogo, la Costituzione: le zone montane non trovano un diretto corrispettivo nella legislazione primaria: corrispondono ai Comuni montani ma anche a quelli di montagna, alle zone agricole svantaggiate ma anche alle zone svantaggiate di montagna. Tutto questo e altro, senza che il concetto teorico costituzionale di zona montana sia risolvibile né in una di queste definizioni né in tutte sommate. Se si condivide questa conclusione, le zone montane che la Costituzione cita sono un concetto non tanto indeterminato quanto – per l'ordinamento italiano attuale, così come si è evoluto finora dal 1948 ad oggi – *indeterminabile*. Resta impossibile all'interprete del diritto, a qualsiasi livello, darne una definizione esauriente. Esse corrispondono alla tipologia di "montagna" che il costituente, il legislatore e il decisore politico decidono di favorire. Se questo è sempre vero sotto il profilo diacronico – nel senso che nuove o diverse norme possono intervenire a disciplinare la materia, così come nuove o diverse azioni amministrative – nel caso di specie diventa vero anche sotto il profilo sincronico. E porre le zone montane come una sorta di concetto quantistico ad esistenza e rilevanza intermittente pone dei seri interrogativi sulla qualità e l'efficacia della legislazione.

In terzo luogo, il rapporto tra pubblico e privato. Secondo il senso comune, più che produrre valore economico, la montagna assorbe e utilizza valore prodotto altrove, soprattutto sotto forma di risorse pubbliche. Se la definizione data dal diritto consente al decisore politico di impostare la propria azione come preferisce in funzione del *cherry picking* giuridico e statistico al tempo stesso, se l'approccio della Costituzione è assistenzialista, il rischio è quello di aver creato un status di "minore età" presunto *iuris et de iure* della montagna. E, come noto, le presunzioni *iuris et de iure* non sono superabili.

Come potrà agire il privato se il potere pubblico è assistenzialista? Il comportamento più razionale è quello di adeguarsi e massimizzare, direbbero gli economisti, la propria funzione di utilità secondo quanto dettato dal settore pubblico. In questa condizione, la minore età della montagna è davvero *iuris et de iure*, con un meccanismo vizioso tale per cui più il pubblico è assistenzialista meno il privato vede la convenienza di farsi parte attiva⁵⁸, a totale detrimento della valorizzazione delle risorse montane.

Ed è proprio sul tema della valorizzazione che si possono innestare brevissime considerazioni *de iure condendo*: in altri settori concettualmente vicini il legislatore sta operando per l'innovazione (basti pensare alla l. 221/2015, che contiene interessanti – quanto da approfondire – spunti quali la *green economy*, le *green community* o il tema, estremamente sponsorizzato dalla normativa europea e dalla *soft law* internazionale, della sostenibilità ambientale): ecco che la montagna può essere un contesto territoriale perfetto come autentico laboratorio per soluzioni del futuro che già possono essere operative oggi e permettere di metterne a frutto le naturali quanto attuali potenzialità.

⁵⁸ La ricerca condotta ha dimostrato come la produzione montana possa interessare molti diversi settori, estremamente eterogenei quanto a capacità di produzione di valore economico. Emerge inoltre come la produzione di valore economico in montagna sembri seguire logiche strutturali complesse e non fare riferimento a singoli mercati (es. agricolo). Nel quadro montano coesistono tre regimi molto diversi tra loro: una parte di produzione economica che non potrebbe sopravvivere senza il sostegno pubblico; una sfera di tipo privato capace di produrre profitti (industria dello sport, turismo, del *leisure time*, ecc.), in alcuni casi anche piuttosto consistenti; ed una terza, il cui panorama è in piena e rapida evoluzione e nella quale la produzione e la circolazione passano sempre più attraverso canali diversi dal mercato (*peer-to-peer*, social, piattaforme digitali, ecc.), definendo modelli di sostenibilità innovativi come il *crowdfunding*. La circolazione di beni e servizi avviene all'interno di comunità di pratica di *prosumers* il cui principale interesse è il riconoscimento e l'apprezzamento dei pari. In questo sistema, la collaborazione tra pubblico e privato potrebbe rivelarsi fondamentale per la rinascita delle montagne.