

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Dal Piemonte uno sguardo oltre confine

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1521491> since 2016-06-28T10:27:13Z

Publisher:

Aracne

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Dal Piemonte uno sguardo oltre confine

Sommario: 1. La protezione dell'ambiente in Svizzera - 1.1. La disciplina relativa alle aree protette – 2. La normativa della Regione Piemonte sullo sviluppo della montagna e la vicenda delle Comunità montane.

La protezione dell'ambiente in Svizzera e la disciplina sulle aree protette.

Prima di ritornare, in fine delle considerazioni che seguiranno, su alcuni aspetti della legislazione italiana (ed, in particolare, piemontese) sulle zone montane, richiamo alcuni profili salienti della legislazione svizzera in materia ambientale e naturalistica.

Sotto il profilo storico, il dibattito giuridico e culturale sulla tutela ambientale, nella Confederazione elvetica, prende l'avvio agli inizi degli anni '60 e, a livello costituzionale, la scelta del legislatore si dirige a favore di una norma di principio che necessita di un successivo sviluppo da parte della legislazione federale e di ulteriori disposizioni a livello cantonale.

In effetti, già prima della revisione del 1999, esistevano nella Costituzione federale disposizioni che attribuivano alla Federazione competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente, seppure limitate a taluni particolari settori². Nel 1971, con l'introduzione dell'art. 24 *septies* Cost., si viene ad inserire, invece, una disposizione attributiva di una competenza legislativa di carattere generale, estesa cioè a tutto il settore della difesa dell'ambiente, e che, inoltre, non limita ai soli Cantoni l'esecuzione delle norme medesime, ma attribuisce piuttosto al legislatore federale la facoltà di trattenere la competenza a livello centrale in casi determinati.

Nel rinnovato testo costituzionale del 1999, le norme relative alla tutela ambientale si trovano collocate in particolare nella Sezione IV del Capitolo relativo alle competenze³, il quale, sotto la dicitura "Ambiente e pianificazione del territorio", dopo il riconoscimento del principio dello sviluppo sostenibile (art. 73), comprende disposizioni sulla tutela dell'ambiente (art. 74), sulla pianificazione del territorio (art. 75), sulle acque (art.76), sulle foreste (art.77), sulla difesa della natura e del paesaggio (art.78), sulla caccia e pesca (art. 79), sulla protezione degli animali (art. 80); si può inoltre menzionare, anche se collocato nella Sezione V, l'art. 84 sulla protezione della regione alpina dagli effetti negativi del traffico in transito.

L'attuazione della disciplina federale, in riferimento alla prima revisione del 1971, che viene ad inserire l'art. 24 *septies*, trova espressione una decina d'anni dopo, nella legge federale sulla difesa dell'ambiente (LPAmb), entrata in vigore il 1° gennaio 1985⁴. E, sebbene nel testo costituzionale non fosse espresso un obbligo diretto al legislatore federale per la formulazione di una disciplina rivolta ad una difesa globale dell'ambiente, ma, diversamente, si consentisse di intervenire con leggi di settore, il Consiglio nazionale ritenne comunque di sottoporre al Consiglio degli Stati un progetto

¹ Professore di Diritto sanitario italiano e comparato e Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

² Così ad es. gli artt. 22 *ter* e 22 *quater* sull'utilizzo del suolo e la pianificazione del territorio; l'art. 24 concernente le opere idrauliche e le foreste; l'art. 24 *bis* la difesa delle acque; l'art. 24 *ter* la navigazione; l'art. 24 *quinquies* la difesa dalle radiazioni; l'art. 24 *sexies* la difesa della natura e del suolo; l'art. 26 le opere ferroviarie; l'art. 26 *bis* gli impianti di trasporto mediante condotte; l'art. 31 *bis* comma 2 l'esercizio del commercio e dell'industria; l'art. 34 *ter* lett. a) la protezione dei lavoratori; l'art. 36 comma 1 e 2 le strade nazionali; l'art 37 *bis* i veicoli a motore; l'art. 37 *ter* la navigazione aerea; l'art. 69 *bis* le derrate alimentari ed i beni di uso e consumo.

³ Titolo III "Confederazione, Cantoni e Comuni", Cap." Competenze", Sez. IV "Ambiente e pianificazione del territorio".

⁴ In effetti, l'alta percentuale dei voti favorevoli (1.200.000 contro appena 100.000 contrari) in riferimento all'introduzione dell'art.24 *septies* (referendum obbligatorio per le modifiche costituzionali), aveva fatto pensare, all'epoca, ad una rapida approvazione di una legge federale di attuazione.

di legge avente come obiettivo l'eliminazione di tutti gli effetti negativi sull'ambiente globalmente considerato⁵.

La normativa federale del 1985, dunque, in una prospettiva di intervento di natura non settoriale, stabilisce regole generali di condotta. In uno sguardo d'insieme, si possono individuare cinque principi base che possono valere per tutti i settori: il principio "chi che inquina, paga"(art.2), per il quale colui che è causa del danno ambientale ne subisce i costi per il risanamento; il principio della considerazione globale degli effetti (art.8); il principio di prevenzione (art. 11 c. 2), impropriamente collocato nella Sezione relativa alle emissioni; la difesa dagli effetti dannosi o molesti (artt. 11 c. 3, art.20; ed anche artt. 29 e 32); l'informazione e la consulenza da parte dei servizi sulla protezione dell'ambiente "alle autorità ed ai singoli" (artt. 6, 43, 47). Quest'ultimo principio ha conosciuto un successivo rafforzamento con la revisione del 1995.

La legge sulla tutela dell'ambiente, si è detto, può essere considerata il frutto di un compromesso a lungo studiato e su cui a lungo si è discusso; un compromesso in ogni caso proficuo che ha permesso una sua diretta applicazione in via giudiziaria, pur in assenza di norme di esecuzione⁶. Le lacune, evidenziatesi successivamente nella legge, ed anche la contemporanea evoluzione del diritto ambientale internazionale, hanno poi portato, nel maggio 1990, ad un generale progetto di rinnovamento della legge medesima.

Ancora oggi la LPAmb rappresenta comunque la disciplina normativa trasversale dei vari settori ambientali nell'ottica di una concezione globale dell'ambiente. I principi giuridici in essa indicati e gli strumenti da adottare sono poi ripresi dalle norme di dettaglio contenute nelle relative ordinanze. Altri aspetti della protezione ambientale, come la protezione delle acque, del clima, delle foreste, della natura e del paesaggio risultano invece disciplinati nelle leggi speciali di settore.

In questo ambito, il compito dei Cantoni consiste sostanzialmente nella realizzazione degli obiettivi definiti nelle leggi e nelle relative ordinanze federali di esecuzione. Più in particolare, per ciò che concerne la competenza ad emanare disposizioni di dettaglio, la LPAmb prevede norme esecutive di competenza federale (art.41); norme esecutive residuali di competenza cantonale (art.36); e, per alcune di queste, richiede ancora l'approvazione della Confederazione (art. 37). In proposito è da riconoscere l'esistenza di una cospicua normativa di dettaglio a livello cantonale⁷.

Considerata l'impossibilità, almeno in questa sede, di procedere ad una comparazione rispetto all'"ordinamento giuridico di partenza"⁸, sembra tuttavia possibile focalizzare l'attenzione sul fatto che, mentre nella Confederazione elvetica la materia della tutela ambientale si sviluppa innanzi tutto a livello legislativo federale e cantonale e solo successivamente diviene oggetto di possibili applicazioni (e rielaborazioni) giurisprudenziali, il percorso del sistema italiano è stato invece

⁵ Il travagliato iter della legge in questione prende l'avvio all'inizio del 1973, ma il primo progetto non ottiene il consenso popolare, in quanto la proposta viene considerata troppo "perfezionista", troppo ambiziosa e poco precisa nel delimitare le misure da adottare e le relative competenze. Più in generale, si può forse collegare il risultato negativo al fatto che il referendum si era svolto sul finire di un periodo di congiuntura, vale a dire durante la recessione degli anni settanta. Nell'autunno 1976 viene presentato un nuovo progetto, al quale collaborano anche "esperti esterni", e che incontra il consenso anche degli esponenti dei Governi cantonali, delle organizzazioni economiche di categoria e di quelle di difesa dell'ambiente. Nel successivo referendum del 1978 la proposta è accettata dalla maggioranza del corpo elettorale (art. 141 Cost. ("Referendum facoltativo"))

⁶ H.U. Muller, *Entstehung des Umweltschutzgesetz*, in *Vereinigung für Umweltrecht, Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Zürich, 1992, p. 44.

⁷ Successivamente all'entrata in vigore della LPAmb, la dottrina aveva posto in evidenza come i Cantoni non avrebbero più potuto creare un diritto ambientale "a se stante", ma solo disciplinarne l'attuazione: J. HOFER, *Das kantonale Umweltschutzrecht*, in AAVV, *Staats-und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal, 1998, p. 397.

⁸ Com'è noto, la comparazione giuridica, che accentua e valorizza il momento della conoscenza empirica ed è caratterizzata dallo studio del concreto funzionamento delle regole e delle categorie ordinanti, si specifica, nel diritto pubblico, nello studio degli ordinamenti statali e delle loro istituzioni, ponendone in risalto le differenze e le affinità (contrariamente alla dogmatica fondata su ragionamenti analitici ordinatori generali). In proposito v. fra gli altri G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 1986; A. Gambaro, P.G. Monateri, R. Sacco, *Comparazione giuridica*, in *Dig. IV (Disc. priv.) II*, Torino, 1988, 48 ss.

inverso, dal momento che la tutela ambientale è stata considerata e strutturata, in principio, ad opera della giurisprudenza e della dottrina, attraverso la costruzione di situazioni giuridiche soggettive tratte da disposizioni non specifiche. Non esiste, infatti, a livello costituzionale, una norma esplicita attributiva di una competenza generale al legislatore statale (al pari dell'art. 74 Cost. fed.); di conseguenza si è cercato di individuare il fondamento della tutela attraverso un'interpretazione del testo costituzionale vigente, con riferimento, in particolare, a quelle disposizioni di principio come l'art. 9 e l' art. 32⁹ e, riguardo al Titolo V della Costituzione, all'art. 117 sulla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni¹⁰.

La disciplina relativa alle aree protette

In Svizzera l'idea di istituire parchi ed aree protette risale già all'inizio del secolo scorso: è infatti del 1914 la realizzazione del Parco nazionale dell'Engadina¹¹.

L'assetto giuridico fa riferimento oltre alle disposizioni di protezione della natura e del paesaggio individuate nella Costituzione federale, ed in breve sopra indicate, anche alla già menzionata LPAmb, alla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LNP) del 1966 successivamente revisionata nel 1996¹² e nel 2007¹³, come anche a numerose ordinanze di settore¹⁴ che costituiscono integrazione della normativa federale.

In proposito giova ricordare che la revisione del 2007 della LPN ha aggiunto un nuovo Capo relativo ai parchi di importanza nazionale¹⁵, al quale ha fatto seguito l'Ordinanza sui Parchi di importanza nazionale (Opar)¹⁶.

La nuova disciplina si basa sulla volontà condivisa a livello federale e cantonale di sostenere e promuovere la creazione dei parchi. Per poter ottenere la qualifica di Parco e fruire dei contributi concessi dalla Federazione i territori interessati devono soddisfare una serie di criteri, come ad es. possedere elevati valori naturalistici e paesaggistici, non risultare compromessi da interventi invasivi in ordine all'edificazione di infrastrutture, presentare un progetto a lungo termine ed un piano di gestione del parco.

Possono essere individuate tre categorie di parchi, in relazione alle diverse esigenze ed ai diversi tipi utilizzo.

Così si definiscono parchi nazionali quei territori estesi, costituiti da una zona centrale e da una zona periferica. Nella prima le attività produttive dell'uomo risultano fortemente limitate, al fine di mantenere e consentire lo sviluppo della flora e della fauna locale e permettere l'attività di ricerca;

⁹ In proposito, l'art. 9, proteggendo il paesaggio, può offrire la base normativa per la tutela dei danni all'ambiente prodotti mediante attività modificatrici del preesistente assetto territoriale; mentre nell'art. 32 si possono far rientrare le violazioni dell'ambiente che determinano un danno alla salute della persona.

¹⁰ Ridimensionando, così in un certo senso, il problema di una eventuale modifica della Costituzione al fine di formalizzare la tutela ad un ambiente "sano", come è invece avvenuto per altre Costituzioni europee (ad es. Spagna, Grecia, Belgio, Portogallo)

¹¹ E' il parco più antico d'Europa; istituito il 1° agosto 1914, copre attualmente una superficie di 172 km² ed è la più grande riserva naturale della Svizzera.

¹² RU 1966 224.

¹³ RU 2007 5237

¹⁴ Il termine "ordinanza" così come appare nelle pubblicazioni in lingua italiana della Confederazione elvetica (*Ordonnance* in lingua francese, *Verordnung* in lingua tedesca) corrisponde, nel nostro ordinamento, ai regolamenti governativi; si tratta, infatti, di un insieme di regole astratte e generali, emanate dal Consiglio federale, di natura secondaria e volte a precisare norme primarie contenute in una fonte di grado superiore, generalmente in una legge formale. La dottrina individua nell'art. 182, c.1 della Costituzione federale il fondamento delle *Vollzugsverordnungen*, le quali vengono pubblicate, al pari di tutti gli atti normativi, nella Raccolta Ufficiale delle leggi e degli atti della Federazione: A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berne 2006, Stämpfli Editions SA, 541 ss.

¹⁵ Capo 3b "Parchi di importanza nazionale".

¹⁶ RS 451.36

la zona periferica costituisce invece lo spazio in cui la popolazione locale vive e svolge le proprie attività economiche.

Si qualificano parchi regionali i territori estesi ma parzialmente urbanizzati che presentano un elevato valore naturalistico e paesaggistico. Essi costituiscono uno spazio rurale in armonia con gli insediamenti umani nel rispetto del paesaggio; concorrono a promuovere lo sviluppo sostenibile come anche la conservazione, la cura e la valorizzazione del patrimonio naturalistico e culturale.

Infine i parchi naturali periurbani¹⁷ risultano essere i territori che, sebbene situati in prossimità di aree densamente urbanizzate, offrono spazi vitali intatti per la flora e la fauna del luogo. Essi risultano divisi in due zone: nella zona centrale l'accesso al pubblico è subordinato a determinate condizioni previste dalla normativa del parco; la zona di transizione è invece finalizzata alla conservazione, alla cura ed alla valorizzazione dei valori naturalistici e paesaggistici, favorendo il contatto diretto con la natura e la sensibilizzazione all'ambiente protetto.

Riguardo alla gestione, a livello centrale è previsto l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) che ha il compito di garantire l'uso sostenibile delle risorse naturali quali il suolo, l'acqua, l'aria e le foreste. Tra le competenze ad esso attribuite rientrano, in particolare, la tutela dell'ambiente e della salute umana come anche la salvaguardia della biodiversità; ad esso sono inoltre demandate competenze in materia di politica ambientale internazionale.

L'UFAM risulta essere in sostanza la struttura responsabile dell'attuazione della disciplina ambientale, prevista, come si è detto, da disposizioni costituzionali, fonti legislative e ordinanze di esecuzione¹⁸.

In riferimento alla politica ambientale elvetica, occorre da ultimo far cenno allo strumento del Rapporto "Ambiente Svizzera 2015". Si tratta di una panoramica sullo stato e sull'evoluzione dell'ambiente, un bilancio sulle misure adottate e sugli interventi che si rendono necessari, e un paragone della situazione interna con quella dei Paesi limitrofi, in una prospettiva ambientale di lungo periodo. Questa valutazione del Consiglio federale avviene periodicamente ogni quattro anni e trova la sua base legale nella LPAmb dal giugno 2014; con la trasmissione alle Camere, essa costituisce un bilancio fondato per l'impostazione della futura politica ambientale e al tempo stesso rappresenta uno strumento di conoscenza per la generalità dei soggetti interessati¹⁹.

La normativa della Regione Piemonte sullo sviluppo della montagna e la vicenda delle Comunità montane

Premesse le considerazioni che precedono su alcuni aspetti salienti della normativa svizzera in tema di ambiente e di parchi, passo, come già accennato all'inizio, alla seconda parte di queste mie

¹⁷ La definizione di *periurban park* rappresenta quegli ambiti territoriali non edificati, con una propria identità, posti a fianco degli insediamenti urbani.

¹⁸ L'UFAM, la cui istituzione risale al 1971, periodo nel quale si iniziava a prendere coscienza della problematica ambientale, è una struttura che afferisce al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). L'Ufficio svolge quattro attività principali: l'acquisizione di conoscenze ed informazioni, vale a dire la raccolta di dati e cifre sullo stato effettivo ed i cambiamenti in atto, in modo da poter prevedere le forme di intervento necessarie; un supporto alla legislazione, dal momento che su mandato del Consiglio federale e del Parlamento, predispone la base normativa per salvaguardare a lungo termine le risorse naturali ed il loro utilizzo sostenibile; un supporto all'attuazione di leggi e ordinanze, ad esempio mediante sistemi di incentivazione economica e consulenza nell'ambito di progetti di protezione ambientale; infine l'UFAM è responsabile della politica ambientale internazionale della Svizzera (clima, biodiversità, prodotti chimici, rifiuti, foreste e acqua sono i principali temi trattati a livello internazionale).

¹⁹ Il Rapporto "Ambiente Svizzera 2015", giunto alla nona edizione, si articola in tre parti: "Bilancio dell'attuazione della politica ambientale" (Parte I); "Stato dell'ambiente" (Parte II); "Tendenze e prospettive" (Parte III). Le prospettive ambientali vengono riassunte in un arco temporale di quindici anni, dal quale emerge che, dal punto di vista delle variazioni della biodiversità, la Svizzera appare sostanzialmente in grado di controllare l'evoluzione futura.

considerazioni, che intendono soffermarsi su alcune questioni relative alla disciplina delle zone montane nella regione Piemonte

Agli inizi degli anni duemila, in dottrina si discuteva sulla questione se le Comunità montane fossero avviate all'estinzione²⁰. L'argomento aveva formato oggetto di dibattito, in particolare in seguito ai pesanti tagli operati nell'estate 2004 al Fondo nazionale per la montagna ed alla finanziaria 2005.

Sembrirebbe opportuno in proposito ricordare, in estrema sintesi, la vicenda della disciplina legislativa relativa alle Comunità montane in generale, per poi rivolgere l'attenzione alla situazione presente nella Regione Piemonte.

Tralasciando gli organismi consortili con compiti di pianificazione settoriale sorti nel periodo che precede la Costituzione repubblicana, occorre far riferimento, per il periodo successivo, al DPR n. 987 del 1955²¹ che istituiva nuovi organismi amministrativi denominati "Consigli di Valle" o "Comunità montane", attuando in tal modo un decentramento dei servizi del Ministero dell'Agricoltura e foreste. Il decreto dava attuazione alla legge delega n. 150 del 1953, in base alla quale il Governo era autorizzato a trasferire alle Province, ai Comuni ed ad altri Enti locali funzioni statali di interesse esclusivamente locale per l'attuazione del decentramento amministrativo²².

Il Consiglio di Valle, superando le limitazioni territoriali imposte dai confini comunali, poteva collegarsi a quelle Comunità di valle sorte di fatto nel dopoguerra, in particolare nella provincia di Cuneo, su iniziativa dei rappresentanti dei Comuni, per promuovere e coordinare attività legate a comuni interessi. In sostanza, nella tradizione storica dell'antica solidarietà tra popolazioni montane, che avevano in comune origini e costumi andava a collocarsi la genesi di quelle esperienze associative finalizzate ad affrontare e risolvere insieme quei problemi di carattere economico, che rivestivano particolarità specifiche su un determinato territorio montano²³.

Agli inizi degli anni settanta, e sulla base del programma nazionale di sviluppo economico per il quinquennio 1966/1970 (legge n. 685 del 1967, con particolare riferimento alla parte relativa alla difesa e conservazione del suolo ed allo sviluppo economico delle zone montane), veniva approvata la legge n. 1102 del 1971, contenente nuove norme per lo sviluppo della montagna. La disciplina abbandonava i precedenti schemi ancorati a concetti agro-silvo-pastorali, nel proposito di considerare lo sviluppo in senso globale della montagna; a tal fine introduceva lo strumento della programmazione e riconosceva alla popolazione locale il diritto di partecipare alla formazione delle decisioni che la riguardavano.

Le finalità della legge erano illustrate nei suoi primi articoli, che facevano espresso riferimento agli artt. 44 ultimo comma e 129 Cost²⁴. Si menzionava così l'eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica fra le zone montane ed il resto del territorio nazionale, la difesa del suolo e la protezione della natura, l'esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, l'incentivazione dell'iniziativa economica e la preparazione professionale e culturale delle popolazioni montane²⁵.

²⁰ P. Vipiana, *Atti del Convegno di Savona, 16 aprile 2004*, in *Nuova Rassegna*, n. 20/2004, p.2429 ss.

²¹ Per le disposizioni del DPR n. 987/1955, il Consiglio di valle (o la Comunità montana) veniva a comprendere quei Comuni classificati in parte o in tutto montani secondo i criteri individuati dalla legge n. 991/1952 e compresi in un'area considerata omogenea secondo i parametri indicati. Competeva poi alla Commissione Censuaria provinciale (organo tecnico collegiale) suddividere il territorio montano delle Province in zone omogenee sotto l'aspetto geografico, idrogeologico, economico e sociale (art. 12 e 13 DPR n. 987/1955).

²² G. Cervati, *Consiglio di Valle* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1961, vol. IX, p. 348.

²³ S. Santini, *I Comuni di valle del Medioevo*, Milano, 1960; L. Bencetti, *I Consigli di valle*, Roma , 1961; C. Desideri, *Potere pubblico e forme tradizionali di proprietà collettiva*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/1971, p. 1802 s.

²⁴ Art. 44 c. 2 Cost.:«La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». L'art. 129 Cost. («1. Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. 2. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento») è stato successivamente abrogato dalla riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3/2001). Il richiamo della legge all'art.129 Cost. era comunque diretto ad inquadrare la Comunità montana nell'abito degli enti locali tradizionali, quali Comuni e Province, in particolare all'interno delle circoscrizioni provinciali (sul punto G. Piazzoni, *Economia montana*, Bologna, 1974, p. 388 s.).

²⁵ In riferimento alla legge n. 1102 del 1971 v. A. Abrami, *Comunità montane e sviluppo economico*, Milano, 1975.

Alle Regioni veniva affidata la disciplina di dettaglio delle competenze delle istituende Comunità montane. Al riguardo, tutte le Regioni, sia speciali che ordinarie, avevano provveduto a dare attuazione ai principi fondamentali contenuti nella legge n. 1102, senza però cogliere l'aspetto profondamente innovativo della legge statale rispetto alla configurazione delle Comunità montane come enti locali di nuovo tipo, in grado di rompere con la tradizionale uniformità di disciplina dei tradizionali enti locali territoriali²⁶. Senza tacere che in alcune Regioni l'autonomia delle Comunità montane non era stata sufficientemente sviluppata e garantita.

La Comunità montana dunque, secondo la legge n. 1102 si qualificava come ente a sé rispetto ai Comuni che la componevano: un ente necessario a costituzione obbligatoria, per meglio dire, un ente di diritto pubblico²⁷ con compiti di programmazione socio-economica generale²⁸. E' dunque di tutta evidenza la differenza rispetto ai Consigli di valle considerati dal DPR n. 987 del 1955. Per quanto fosse stato sottolineato il loro carattere atipico rispetto alla categoria dei consorzi, di questi ultimi conservavano la fisionomia; diversamente la volontà espressa nei Consigli dalle Comunità montane rappresentava un *quid novi* rispetto a quella dei singoli Comuni che la componevano e direttamente si collegava a quella della collettività rappresentata²⁹. In dottrina si è parlato di un ente locale con particolari caratteristiche che lo differenziavano dall'ente locale tradizionale, per quanto da questo derivasse e come questo risultasse un ente necessario, anche se non costituzionalmente garantito in tale suo carattere³⁰.

La natura ed il ruolo delle Comunità montane vengono poi successivamente disciplinati dalla normativa statale con il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000)³¹, che le definisce « 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».

Con la riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3 del 2001) la disciplina delle Comunità montane viene collocata nella potestà legislativa residuale delle Regioni a Statuto ordinario, fatto questo che contribuisce a rendere ancora più incerto il loro ruolo, fino anche alla loro sussistenza.

Sul punto si era pronunciata anche la Corte costituzionale, che, con le sentenze del 2005³², aveva precisato che le Comunità montane erano da inserire nell'ambito del sistema delle autonomie come un caso speciale di Unione di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare in modo più adeguato di quanto non consentisse la frammentazione dei Comuni montani, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali.

Dal 2007 si può affermare che inizi una posizione di progressivo disinteressamento da parte dello Stato riguardo ad una materia attribuita alla disciplina delle singole Regioni. E con la crisi finanziaria del 2008 si impone una politica regionale orientata al massimo risparmio.

Occorre ancora ricordare che fino al 2007 lo Stato aveva provveduto ad erogare contributi al Fondo nazionale della montagna (istituito dalla legge n. 97 del 1994), dal quale provenivano i contributi per le Regioni e da queste transitavano alle Comunità montane. Anche la Regione Piemonte (l.r. n.16 del 1999, in attuazione delle legge statale n. 97 del 1994 sopra menzionata) aveva provveduto ad istituire il Fondo regionale per la montagna, nel quale confluivano tutti gli stanziamenti statali e regionali, nonché tutti quelli di provenienza pubblica o privata, disposti a favore delle zone montane e dei rispettivi territori.

²⁶ Così è avvenuto anche relativamente al controllo sugli atti (controllo successivamente eliminato dalla riforma costituzionale del 2001).

²⁷ Art. 4 c.1 legge n. 1102/1971.

²⁸ Artt. 5 e 6 legge n. 1102/1971.

²⁹ F. Teresi, *Profilo giuridico delle Comunità montane*, Palermo, 1975, p. 59 s.

³⁰ C. Desideri, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/1972, p. 60.

³¹ Artt. 27, 28 e 29 del d.lgs. n. 267 del 2000.

³² Corte cost., sent. n. 244 del 20 giugno 2015 e sent. n. 456 del 23 dicembre 2005.

Nel corso del 2008, ancora la Regione Piemonte, con la.r. n. 19, stabilisce il riordino territoriale delle Comunità montane, da disporsi con deliberazione del Consiglio regionale sentita la Conferenza permanente Regione-autonomie locali³³. Nell'agosto 2009, le nuove Comunità montane vengono formalmente costituite con distinti decreti del Presidente della Giunta regionale³⁴, passando da 48 a 22 e, nel novembre successivo, si svolgono le elezioni dei Presidenti e dei componenti degli organi rappresentativi, operativi al gennaio 2010.

E' il periodo in cui l'ente, formalmente riconosciuto dalla legge statale n. 1102, conosce una situazione di estrema debolezza e, nonostante non sia mai stato una creazione artificiale del legislatore, ma collochi la sua nascita, come si è accennato all'inizio di questo discorso, nelle esperienze associative tipiche della montagna alpina fin dal periodo medioevale, la definitiva dichiarazione di soppressione arriva con la l.r. n. 11 del 2012. La legge, che si propone di rispondere alle esigenze di risparmio e razionalizzazione previste dalla " *spending review*" del Governo Monti, dispone un termine di tre mesi dalla sua entrata in vigore per la trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di Comuni. Il superamento prevede un intervento del Presidente della Giunta regionale che, in caso di decorrenza del termine, può intervenire con proprio decreto per la nomina di un Commissario che assuma i poteri degli organi della Comunità montana la cui decadenza viene dichiarata nel decreto medesimo. Al termine della procedura di liquidazione, sempre con decreto del Presidente della Giunta regionale subentra l'estinzione della Comunità montana³⁵.

Una nuova legge regionale sulla montagna, viene approvata nel marzo 2014 (l.r. n.3). Essa prosegue e completa il percorso già avviato dalla l.r. n. 11 del 2012 nell'ottica dell'unificazione e aggregazione delle aree montane. Le nuove Unioni montane non vengono più configurate come enti sovracomunali, ma come strutture di coordinamento e progettazione delle risorse regionali, rappresentative delle amministrazioni locali. L'Unione ha una durata non inferiore a dieci anni e le è attribuita la potestà statutaria e regolamentare per le funzioni di tutela, promozione e sviluppo della montagna, funzioni conferite, come recita l'art. 3 c. 1 della legge, in attuazione dell'art.4 c. 2 della Costituzione e della normativa in favore dei territori montani. Contemporaneamente, si provvede al ripristino del Fondo regionale della montagna che, in base all'art.14, è attribuito alle sole Unioni montane costituite secondo la procedura prevista dalla legge e che hanno provveduto all'approvazione dello Statuto³⁶.

Recentemente è stata approvata la l.r. n. 3 del 2015³⁷, all'interno della quale sono contenuti due articoli finalizzati a promuovere l'avvio della operatività delle Unioni montane. In particolare l'art. 47 prevede che le Comunità montane, interamente trasformatesi in Unioni montane, con decreto del Presidente della Giunta regionale, subentrino in tutti i rapporti giuridici attivi, passivi e contrattuali facenti capo alla Comunità montana, contestualmente all'estinzione della medesima.

Lo sviluppo del territorio pare dunque alla base della recente disciplina, così come espresso anche dall'Assessorato alla Montagna della Regione Piemonte e dai Presidenti delle Unioni montane neocostituite. Di certo è che la " *moda*" delle Unioni di Comuni risulta un aspetto costante³⁸, nonostante la sempre minore entità dei contributi erogati. Sembra comunque certo che, per ragioni di territorio, per relazioni politiche, per condizioni strutturali e di finanza locale non sempre appare possibile avviare, tra piccoli enti, nuove forme associative³⁹, a volte percepite come un'imposizione normativa contraria ad una eredità storica.

³³ Art.2 l.r. n. 19/2008.

³⁴ Suppl. ordin. N. 1 del 2009 al BUR n. 34 del 2009.

³⁵ Artt.12-16 l.r. n. 11/2012.

³⁶ Oggi sono 41 le Unioni montane riconosciute dalla Regione Piemonte.

³⁷ L.r. n. 3/2015 " Disposizioni regionali in materia di semplificazione", Capo XI " Semplificazione in materia di montagna", artt.47-48.

³⁸ F.M. Nurra, *Le Comunità montane nell'ordinamento regionale tra incertezze, valorizzazione e ridimensionamento*, in *Nuova rass.*, n. 11/2006, p. 1401.

³⁹ Si pensi, nel recente passato, alle Unioni di Comuni previste dall'art. della legge 142/1990.

