

FRANCESCO SVIGELI*

RECENSIONE

al volume di A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari "ad alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Napoli, 2025

Il valore dei territori montani (e non) della Repubblica: sentieri e "fuori traccia" giuridici

SOMMARIO 1. Per un diritto costituzionale e pubblico (non di nicchia) della montagna: scienza e diritto a confronto. – 2. Eguaglianza sostanziale e parametri (interposti) di legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi a favore delle zone montane. – 3. Le sei fasi del percorso del legislatore sugli itinerari "ad alta quota". – 4. Quale futuro per il diritto pubblico della montagna? – 5. L'autorigenerazione del valore dei territori oltre le *milestones* del PNRR ed alla luce della L. 12 settembre 2025, n. 131 recante disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane.

"L'utilità del conoscere il passato sta tutta in quel processo interiore attraverso il quale il nostro spirito acquista la consapevolezza dell'accaduto, e in questo atto di consapevolezza i suoi insegnamenti si compendiano ed esauriscono. Funzione educatrice insostituibile di quella mentalità relativistica che dovrebbe servire al giurista per ricordargli a ogni istante la sostanza umana del diritto, ch'egli spesso dimentica, attratto nelle spire della astratta dialettica di cui si compiace, e cozzando con le sue soluzioni di sapiens contro il senso morale dell'uomo comune".

(F. Calasso, *"Colloquio con i giuristi, Storicità del diritto"*, Milano, 1966, 169)

* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche - Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma. Lo scritto non è stato sottoposto a *peer review*.

1. Per un diritto costituzionale e pubblico (non di nicchia) della montagna: scienza e diritto a confronto

La nuova originale prospettiva dalla quale Antonio Mitrotti intende indagare il diritto costituzionale e pubblico della montagna nella sua imponente opera monografica offre sia un interscambio tra scienze dure e scienza giuridica (classica e contemporanea) sia un'occasione di riflessione circa le modalità per realizzare l'eguaglianza sostanziale¹, costituzionalmente tutelata, dei cittadini residenti su tutto il territorio (o, sarebbe forse più corretto dire, su tutti i territori) della Repubblica attraverso politiche di legislazione ed amministrative².

¹ In tema di eguaglianza si rimanda agli autorevoli contributi di L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966; A. CERRI, *Nuove note sul principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/1971, 973-988; U. ROMAGNOLI, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile*, 4/1973, 1289-1330; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano, 1976; N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Il Mulino, Bologna, 1978; A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza. Il principio etico e la norma giuridica nella vita reale*, Editori Riuniti, Roma, 1983; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/1992, 582-608; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995; A. CERRI, *L'eguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2005; P. Bianchi, S. Panizza (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2008; S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del Diritto*, 1/2009, 3-43; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, 1/2011, 249-292; D. Florenzano - D. Borgonovo Re, F. Cortese, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2012; G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 415-431; A. Pin (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'eguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016; S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2017, 5-13; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2018; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 17 ss.

² Con riferimento agli appassionati ed appassionanti studi (anche classici), in questa sede, si rinvia (ex multis) agli studi di G. CORRADO, *Principi di Diritto forestale, ambientale, montano*, Aracne, Roma, 2012; B. Di Giacomo Russo, L. Songini (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2015, 129-142; G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Franco Angeli, Milano, 2016; M. ONIDA, *La montagna nelle politiche dell'Unione Europea: le terre alte figlie di un dio minore?*, in *Scienze del Territorio*, 4/2016, 58-66; C. LOSAVIO, *L'incerto percorso della legislazione in favore della montagna in Italia e nuove prospettive di attenzione al "territorio"*, in *Agricoltura. Istituzioni. Mercati*, 2/2017, 27-48. Fra i più recenti contributi si segnala A. MITROTTI, *Le Green Communities tra forma e sostanza nell'ordinamento della Repubblica italiana*, in *Diritti Regionali*, 2/2024, 464-499.

Con riferimento al primo aspetto, Mitrotti evidenzia come le leggi scientifiche costituiscano l'*humus* fertile per generare le predette scelte istituzionali, le quali, peraltro, sono da considerarsi soggette ad una sorta di "riserva di scienza"³.

Scelte che non possono più attendere. La valorizzazione dei territori impone al giurista (ma anche al politico ed al burocrate), come sempre del resto, di porsi in stretta relazione con il precipitato delle indagini e delle speculazioni scientifiche e tecniche, che possono positivamente influenzare le scelte del decisore pubblico sul destino dei territori (da valorizzare), per evitare gli errori del passato (anche recente) improntate ora allo sterile assistenzialismo⁴ ora al mero efficientismo. Il tutto nel rispetto del dettato dell'art. 44 Cost., che espressamente individua il *favor* del legislatore nei confronti delle zone montane, circoscrivendo i limiti di operatività delle leggi ordinarie.

Territorio (e territori), istituzione ed eguaglianza: questi sono i tre concetti sui quali l'Autore – fornendo il suo fondamentale apporto sistemico agli studi sul diritto della montagna, condotti sinora in maniera disorganica dalla dottrina che alla materia ha dedicato comunque degli interessanti contributi – insiste nel suo recentissimo Volume e del quale rappresentano gli assi portanti.

Di rilevante interesse sono le riflessioni di Mitrotti sulle *Green Communities*, riconducibili al concetto di istituzione ed alla compartecipazione pubblico-privato ma anche pubblico-pubblico, stante l'intervento, richiesto dal legislatore che le ha previste e disciplinate, da parte di molteplici enti pubblici, territoriali appunto (Unioni di comuni, Regioni)⁵.

Ecco dunque che fondamentale è (e sarà in futuro) il ruolo giocato dalle Unioni di Comuni nell'attuazione della politica legislativa delle Aree Interne⁶ e delle Comunità Verdi.

Valorizzando la dottrina classica, l'Autore fa delle aree montane un laboratorio capace di produrre benefici vantaggi oltre i territori d'alta quota, ripercorrendo con maggior attenzione sentieri giuridici, e "fuori traccia" (ben inteso, nell'accezione positiva e costruttiva di non ancora compiutamente sperimentate soluzioni giuridiche: si pensi ad esempio,

³ Estremamente interessanti risultano al riguardo, e segnatamente in punto di "riserva di scienza" e "neutralità" delle opzioni normative, le considerazioni di G. FONTANA, *Tecno-scienza e diritto al tempo della pandemia. (Considerazioni critiche sulla riserva di scienza)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 813, secondo il quale «Vi sono ambiti, dunque, nei quali la riserva di scienza finisce per sancire una sorta di incompetenza regolatoria nei confronti di soggetti titolari di potere normativo e ciò in ossequio ad una preminente esigenza di neutralità del potere politico rispetto all'autonomia dei saperi tecnico-scientifici»

⁴ Peraltro anche nelle più recenti misure introdotte «a favore delle zone montane» nella Repubblica italiana, segnatamente, da parte della Legge del 30 dicembre 2021, n. 234, della successiva Legge del 29 dicembre 2022, n. 197, nonché della Legge del 30 dicembre 2023, n. 213 l'impressione è che la logica seguita sia sempre quella di matrice assistenzialistica.

⁵ Circa le varie questioni connesse all'istituto delle *Green Communities* si richiama (*ex multis*) A. MITROTTI, *Le Green Communities tra forma e sostanza* cit., 483.

⁶ Al riguardo fondamentale è il ruolo di coordinamento esercitato dal "Ministro per il Sud e la Coesione territoriale" nella Cabina di regia per lo sviluppo delle Aree Interne nel Paese: ai sensi dell'articolo 7 nel Decreto-Legge 19 settembre 2023, n. 124.



appunto, all'istituto delle *Green Communities*) a favore della montagna ma anche delle altre zone (extramontane) della Repubblica.

Ciò posto, vengono meno i presupposti per considerare, con grossolana superficialità, il diritto della montagna come un settore di "nicchia". La marginalità e l'isolamento sembrano aver caratterizzato, nel corso della storia repubblicana, non solo i territori montani ma anche le politiche legislative su quei territori poste in essere, a riprova peraltro del fatto che la natura (ed i connessi studi specialistici) non può essere slegata dal diritto (e dalle relative speculazioni dottrinali). Infatti, è di palmare evidenza che è stata la settorialità a farla da padrona negli studi giuridici sulla montagna mentre (ed in ciò, lo si ribadisce, va rinvenuto il merito da tributare al lavoro del Mitrotti), la monografia in commento procede con sorprendente ed ordinata organicità, riconducendo a sistema la normativa (o meglio le normative) ed i predetti contributi avvicendatisi nel corso del tempo. Nonostante (e questo è l'inspiegabile paradosso) la copertura costituzionale fornita dal menzionato art. 44 Cost.

Le acquisizioni delle scienze dure (biologiche, agrarie, ecc.) e molli (economico-sociali), come con oculata analisi osserva l'Autore, diventano l'inizio di ogni possibile analisi giuridica sui disparati aspetti di pertinenza delle zone montane (dalle risorse naturali alla mobilità). Popolo, governo e territorio rappresentano quindi i punti cardine di una speculazione sul dover essere della montagna: il potere pubblico esercita (o dovrebbe esercitare) la sovranità, che dal popolo promana, sino agli estremi confini del pertinente territorio e quindi anche sulle zone più marginali, isolate ed interessate da un progressivo spopolamento, quali sono quelle montane, ove con quotidiana resilienza (o sarebbe forse meglio dire resistenza) una parte (cospicua, vista la particolare diffusione delle aree montane in Italia) dei cittadini della Repubblica continua caparbiamente a vivere.

Le condizioni naturali, fisiche, dei vari territori montani condizionano inevitabilmente la condizione giuridica dei *cives*, a livello di effettività nell'erogazione dei servizi pubblici, che dovrebbero essere garantiti in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, e dunque, in ultima analisi, di effettività del godimento dei diritti, che altrettanto uniformemente dovrebbero essere tutelati su tutto il territorio repubblicano⁷. E la creatività circa le forme istituzionali adottate ed adottande per conseguire simili livelli di effettività rivela che il problema (o la risorsa?) montagna si è indubbiamente posto all'attenzione del legislatore, il quale, tuttavia, non lo ha sempre affrontato con soluzioni lungimiranti.

Peraltro, la recente riforma costituzionale avente ad oggetto gli artt. 9 e 41⁸, in tema di tutela, anche intergenerazionale, dell'ambiente, della biodiversità e degli animali, secondo

⁷. Al riguardo si rinvia a T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 8, ove l'autore attentamente osserva come l'effettività dell'erogazione dei servizi pubblici sul territorio sia la cartina al tornasole della capacità del potere pubblico di governare il territorio.

⁸ Sul punto si rinvia (*ex multis*) ad A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "permitting" ambientale*, in *Società e Diritti*, 13/2022, 106.



l'Autore, potrebbe innescare positivi meccanismi, legislativamente previsti, di organizzazione istituzionale e di garanzia delle prestazioni, dovute dalle amministrazioni (*in primis* locali ma su, ad oggi non sempre chiare, indicazioni di principio degli enti territoriali di livello superiore) e pretese dai cittadini.

Nel primo capitolo, quindi, l'Autore pone l'accento anche su quella che dovrebbe essere una seria preoccupazione della politica e degli amministratori per una reale garanzia dell'universalità dei servizi pubblici, di cui tutti i cittadini, anche quelli che hanno deciso di caparbiamente restare a vivere in zone (periferiche) del nostro Paese tanto belle quanto connotate da fragilità, vulnerabilità, non solo di natura morfologica ma anche istituzionale-amministrativa nella gestione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni pubbliche, con conseguenti maggiori spese per poter raggiungere il risultato ultimo di un'eguaglianza sostanziale rispetto alle popolazioni che insistono su aree (centrali) del Paese. Ma il concetto di universalità viene declinato dal Mitrotti anche in senso solidaristico, necessariamente, si ripete, anche a vantaggio delle generazioni future⁹.

Infatti, dalla "salute" dei territori montani dipende anche quella dei territori non montani e, dunque, di tutto il territorio repubblicano e del popolo e delle popolazioni che su di esso vivono: come si potrebbe revocare in dubbio che dal rispetto di adeguati standard antisismici o dalla tutela di beni fragili quali sono i ghiacciai (per la prima volta riconosciuti dalla Suprema Corte quali "acque pubbliche"¹⁰), o dalle politiche di decarbonizzazione, possa derivare un evidente vantaggio a tutti i cittadini italiani, anche quelli non montani?

L'Autore sostiene che sia stata operata un'indebita cesura tra scienza e diritto della montagna, nel senso che mentre la prima parrebbe essersi regolarmente evoluta, il secondo, al contrario, non sarebbe stato capace di instaurare con essa il connubio necessario alla valorizzazione dei territori montani ed alla realizzazione di una reale giustizia sociale. Il falso mito della marginalità dei territori montani sarebbe smentito nel secondo capitolo, secondo il Mitrotti, dalla rilevanza che addirittura la Carta Costituzionale Repubblicana riconosce loro in termini di favore per se stessi considerati¹¹.

A differenza di altri ordinamenti stranieri (si pensi a quello elvetico o spagnolo), che prevedono l'adozione di provvedimenti legislativi al deliberato fine del raggiungimento di

⁹ Sul concetto di solidarietà fra generazioni (inscindibilmente connesso a quello di sostenibilità), si veda l'imprescindibile opera di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 271.

¹⁰ Per un commento a Cass. Civ., sez. un., ord. 14 febbraio 2024, n. 4061, par. 1 del Diritto sia consentito rinviare a F. SVIGELI, *Ghiacciai Acque Pubbliche. La qualificazione giuridica di un bene fragile*, in D. Porena (a cura di), *Le forme dell'acqua tra diritto ed economia. Atti del Convegno Internazionale di Perugia del 17, 18 e 19 ottobre 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, 401-410 ed a F. SVIGELI, *Ghiacciai Acque Pubbliche. La qualificazione giuridica di un bene fragile*, in *Queste Istituzioni*, 4/2024, 46-54.

¹¹ Per un minuzioso *excursus* circa il dibattito e le tappe che hanno condotto i Padri Costituenti all'approvazione del vigente comma secondo nell'articolo 44 della Carta repubblicana, si richiama (senza pretese di esaustività) M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale*, Sestante, Bergamo, 2018, 142.



obiettivi specifici (autonomistici, economici, ecc.), la particolare considerazione di cui godono le aree montane da parte del legislatore italiano, sarebbe dettata dalla loro peculiare condizione di fragilità imputabile a ragioni morfologiche e di decentramento rispetto alle altre zone del Paese.

2. Eguaglianza sostanziale e parametri (interposti) di legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi a favore delle zone montane

Il legislatore statale e regionale sarebbe pertanto vincolato, secondo l'Autore, nell'adozione dei provvedimenti legislativi di favore nei confronti dei territori montani, in forza, da un lato, dei predetti principi di eguaglianza sostanziale e, dall'altro lato, di quelli che egli definisce parametri interposti di costituzionalità rinvenibili nelle acquisizioni dei molteplici settori di indagine scientifica e tecnica, sotto il profilo della tutela dell'ambiente montano e delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini che lo popolano¹².

Il concetto di montagna, in effetti, rimarca l'Autore, risulta essere polisemico, in quanto rinvia sia alla sua conformazione fisica sia alla condizione giuridica delle popolazioni che, al contempo, ne patiscono le conseguenze, sul piano del disagio legato al minor livello qualitativo dei servizi pubblici, ma beneficiano della bellezza che lo caratterizza.

Il cittadino è tale in quanto esercita il proprio *status* sul territorio ove risiede, a riprova dell'indissolubilità del vincolo, costituzionalmente fondata, tra i concetti di cittadinanza e territorio, a loro volta costituenti una triade unitamente all'ulteriore elemento del potere (pubblico)¹³.

Ed il potere è meglio gestito dall'ente che lo detiene nella misura in cui spiega i suoi effetti sull'intero territorio soggetto alla sovranità popolare ed attraverso moduli istituzionali idonei a consentire a tutti i cittadini della Repubblica (compresi quelli delle aree montane) di esercitare pienamente i diritti loro riconosciuti dal legislatore, in forza del principio di uguaglianza (anche dei territori), a fronte dell'adempimento degli altrettanto eguali doveri,

¹² «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» M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019, 17.

¹³ Per uno studio della relazione tra cittadinanza e territorio, si rinvia (*ex multis*) ai contributi di E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; D. KOCHENOV, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Il Mulino, Bologna, 2020; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. CONSITO, *La cittadinanza e le sue forme*, Jovene, Napoli, 2021; U. Vincenti (a cura di), *Cittadinanza, identità, confini. Visioni di contemporaneità attraversando il diritto romano*, Jovene, Napoli, 2021; E. CODINI, *Cittadinanza, democrazia, diritti. Nove lezioni di diritto pubblico*, Vita e Pensiero, Milano, 2022; F. MANGANARO, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2022, 323-334; A. CELOTTO, *"Sudditi". Diritti e cittadinanza nella società digitale*, Giuffrè, Milano, 2023.



onde evitare il paradosso che chi adempie regolarmente questi ultimi non riesca ad ottenere il soddisfacimento delle proprie legittime pretese a causa del territorio (montano) caratterizzato da un decentramento dei servizi e dal conseguente rischio del mancato godimento del diritto (da parte dei *cives*) all'espletamento dei medesimi da parte delle pubbliche amministrazioni locali in area montana.

Il riparto di competenze, legislative ed amministrative, in materia di provvedimenti a favore delle zone montane, rivela un'incapacità del legislatore a cogliere quella specialità (oggetto del favore avente copertura costituzionale) dei territori montani, la cui conservazione e valorizzazione viene, ad esempio, fatta dipendere da moduli istituzionali, la cui creazione è, tuttavia, lasciata alla libera iniziativa (associativa) delle Unioni di Comuni, laddove esistenti, e dunque non costituisce un modello organizzativo generalizzato (e favorito a livello centrale).

Peraltro il policentrismo competenziale delle autonomie territoriali (Stato, Regioni, Enti locali), secondo l'Autore dovrebbe trovare la sua corretta applicazione in ossequio al più volte menzionato favore per i territori montani.

3. Le sei fasi del percorso del legislatore sugli itinerari "ad alta quota"

Estremamente puntuale è la ricognizione delle sei fasi storiche della normativa sulle zone montane: una rigorosa ricostruzione del percorso intrapreso da un legislatore che, come osserva attentamente il Mitrotti esprimendo un giudizio fortemente critico nei confronti di quest'ultimo, non è stato capace di dare piena attuazione al disposto costituzionale sui provvedimenti a favore delle zone montane.

In un primo momento (segnato dalla L. 25 luglio 1952, n. 991), pur segnato dal tentativo di conciliare scienza e diritto della montagna, tuttavia, il legislatore ha ridotto il favore per le zone montane ad un'opzione assistenzialistica, fondata sul diritto dei comuni montani, dotati di determinate caratteristiche altimetriche ed economiche, a richiedere finanziamenti e benefici tributari¹⁴.

La seconda fase, inaugurata dalla L. 3 dicembre 1971, n. 1102, pur caratterizzandosi per l'introduzione del riferimento al concetto del valore dei territori (su cui poggerà la successiva normativa in tema di *Green Communities*) e dell'istituto delle Comunità montane, poggiante sulla partecipazione popolare, viene giudicata altrettanto negativamente dall'Autore, il quale ne critica le modalità di istituzione (di iniziativa regionale, quindi dall'alto) in forza di criteri

¹⁴ La dottrina pubblicistica ha evidenziato come le disposizioni della (prima) Legge del 25 luglio 1952, n. 991, a favore dei territori montani si contraddistinguessero (fra le altre cose) perché «*gli interventi previsti erano settoriali, centralizzati e incardinati in una logica assistenziale*». Cfr. ex multis G. MARCHETTI, «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre), in *Le Regioni*, 5/2020, 1084.



improntati alla discrezionalità politica piuttosto che alle dimensioni naturalistiche territoriali montane.

Un severo giudizio che, peraltro, trova fondamento nella bocciatura sancita dallo scarso interesse “popolare” per questo modello istituzionale.

Nemmeno il terzo intervento legislativo (quello di cui alla L. 8 giugno 1990, n. 142) segna un cambio di rotta significativo.

Anzi, con l’abrogazione dei procedimenti di determinazione dei territori montani e della ripartizione in zone omogenee finalizzata alla creazione delle Comunità montane, viene, da un lato, bypassata la relazione istituzione-territorio e, dall’altro lato, amplificata la discrezionalità (regionale) con conseguenti irrazionali differenziazioni territoriali.

La quarta fase viene inaugurata dalla l. 31 gennaio 1994, n. 97, la quale, pur avendo il pregio di rimarcare la centralità dell’attività di valorizzazione della montagna, riconoscendone addirittura il “preminente interesse nazionale”, e di riconoscere il legame tra il dato naturalistico e quello giuridico, tuttavia scatena l’effetto negativo di finanziamenti indiscriminati.

Il quinto step è quello connotato dall’entrata in vigore del TUEL (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), in forza del quale le Comunità montane vengono ricondotte all’istituto delle Unioni montane, e dunque all’associazionismo comunale finalisticamente orientato a conferire valore ai territori (anche parzialmente) montani ed all’esercizio di funzioni proprie, delegate ed associate.

Le zone omogenee vengono delimitate dalle Regioni nelle sedi concertative con decreto del Presidente della giunta regionale e non più con legge provvedimento.

Con riferimento alla competenza legislativa, questa su molte materie diventa concorrente mentre su altre la Regione risulta titolare di una competenza residuale.

In relazione a quella amministrativa, viene meno il parallelismo con la predetta competenza legislativa con conseguente conferimento della medesima *in primis*, in forza del principio di sussidiarietà, ai Comuni, principio al quale il legislatore consente una deroga in forza del principio di adeguatezza.

A differenza, dunque, osserva Mitrotti, dell’esperienza delle Regioni ad autonomia speciale, ove permane fortemente radicato il parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative in materia di zone montane, oltre a rinvenire nella pertinente legislazione un più stretto legame tra dato scientifico e previsione normativa nell’ambito della normativa sulla montagna: esperienza che l’Autore riconosce come un positivo modello di riferimento.

La sesta ed ultima fase, corrispondente agli ultimi venti anni dell’ordinamento della Repubblica, vede i tagli ai trasferimenti alle Regioni, le quali, pertanto, non dispongono più delle risorse necessarie alla costituzione delle Comunità montane; la soppressione di tali Comunità (fatta eccezione per Campania, Lombardia e Sardegna, ove le stesse permangono); il progressivo diffondersi delle Unioni di Comuni montani (subentrate nella titolarità delle funzioni già delle Comunità montane ed in alcune realtà regionali addirittura coesistenti con

le Comunità montane), la costituzione delle quali, pur avendo il pregio di promanare non dall'alto, come per le Comunità montane, bensì dal basso, tuttavia viene lasciata all'aleatoria volontà associativa dei Comuni¹⁵.

Senza contare che l'obiettivo primario perseguito dall'istituto unionale non è quello del favore, costituzionalmente tutelato, nei confronti delle zone montane bensì la riduzione della spesa e l'efficientismo nell'esercizio delle pertinenti funzioni amministrative.

Con la consapevolezza (e l'auspicio), comunque, da parte dell'Autore, che, sia pur attanagliate tra ragioni economiche ed efficientistiche, le Unioni di Comuni sono, a regime vigente, gli unici enti territoriali in grado di dare corretta attuazione al *favor* costituzionale per i territori montani, perseguendo i conseguenti obiettivi di valorizzazione territoriale e di uguaglianza sostanziale dei cittadini in termini di godimento dei diritti connessi alla fruizione dei servizi pubblici (universali).

4. Quale futuro per il diritto pubblico della montagna?

L'Autore, nei capitoli conclusivi della trattazione monografica che qui ci occupa, si pone l'interrogativo (legittimo e doveroso) se, ai fini dell'attuazione del dettato costituzionale di cui al secondo comma dell'art. 44 Cost., residuino alternative (istituzionali) ulteriori a quella rappresentata dalle Unioni di comuni montani.

Tenuto anche conto del fatto che spesso l'ente unionale è una realtà istituzionale che sovente rimane sulla carta, non esercitando sovente, nella prassi, le funzioni che i comuni, in forma associata, le conferiscono.

Mitrotti ritiene che la risposta ad un simile interrogativo possa (fortunatamente) rinvenirsi in due istituti "strategici", vale a dire le *Green Communities*¹⁶ e le Aree Interne¹⁷.

Il primo, introdotto già dalla L. 28 dicembre 2015, n. 221, ma oggetto di un fortunato rilancio solo in tempi recentissimi, in forza dell'ingente iniezione di finanziamenti eurounitari collegati al PNRR, costituisce un modulo gestionale-amministrativo che, essendo improntato

¹⁵ «L'assimilazione delle Comunità montane alle Unioni di Comuni operata dal legislatore statale, sul piano strettamente costituzionale ne fa uno strumento incaricato prima di tutto dei fini delle seconde. Alle finalità cui sono preordinate le Unioni di Comuni, ovvero l'esercizio associato delle funzioni comunali [...], il legislatore ha posto per le Unioni di Comuni montani l'ulteriore obiettivo della valorizzazione del loro specifico territorio. Tale aggiunta, tuttavia, che dovrebbe mantenere una certa differenza tra Unioni di Comuni e Unioni di Comuni montani, suona vagamente posticcia, al punto da tradire un interesse di fondo che è più di sistema (riduzione della frammentazione comunale; possibile contenimento della spesa pubblica) che focalizzato a recepire ed affrontare le problematiche dei territori montani» A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2021, 29.

¹⁶ Per un'interessante analisi dell'istituto delle "Comunità verdi" si rinvia al fondamentale contributo di A. MITROTTI, *Le Green Communities tra forma e sostanza*, cit., 2/2024, 472.

¹⁷ Sul punto si leggano le riflessioni di G. DE FANO, *Le politiche di sviluppo locale nei territori montani: coordinamento e sinergie*, in G. De Fano, C. Losavio (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022, 108.



ad una logica di valorizzazione delle risorse proprie dei territori montani (in primis acqua, boschi e paesaggio), si pone coerentemente in linea col favore costituzionale per detti territori, implicando peraltro un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e metropolitane.

Trattasi di un'opzione istituzionale variabile quanto alle risorse ambientali a disposizione ed alla compagine soggettiva (pubblica e privata) coinvolta e, purtroppo, aleatoria, essendo dipendente dalla volontà delle singole Unioni di comuni (dei 179 progetti di Comunità verdi candidati, solo 30 hanno ottenuto il finanziamento PNRR), non disciplinata, come invece richiesto dall'art. 72 della L. n. 221/2015, dalle competenti leggi regionali (mai emanate, fatta eccezione per la Regione Piemonte, che le ha, sia pur laconicamente, previste in forza della L.R. 5 aprile 2019, n. 14).

Senza contare le complicazioni derivanti dalla clausola di invarianza finanziaria, contenuta nella legge istitutiva, che ne prevede la costituzione a costo zero per la finanza pubblica.

Il secondo (originariamente previsto dal PNR 2014 e dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e confermato per gli anni 2021-2027), è finalizzato a garantire servizi pubblici (universali), garantiti a livello costituzionale (scuola, trasporti, sanità, ecc.), anche ai cittadini che, vivendo geograficamente in zone periferiche e disagiate (quali sono spesso quelle montane), corrono seriamente il rischio di non vedere soddisfatte le proprie legittime pretese, oggetto di situazioni giuridiche soggettive attive riconosciute dalla normativa vigente, nei confronti dei competenti enti territoriali, pur a fronte di un puntuale ed ossequioso adempimento dei doveri loro imposti dal nostro ordinamento.

La concreta attuazione di detto istituto è comunque anch'essa rimessa alla volontà delle Unioni di comuni.

5. L'autorigenerazione del valore dei territori oltre le *milestones* del PNRR ed alla luce della L. 12 settembre 2025, n. 131 recante disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane

In conclusione, Mitrotti auspica un ruolo sempre più marcato delle Unioni di comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative legate all'attività di valorizzazione dei territori montani, le quali implicano una discrezionalità tecnica che, in forza del principio di amministrativizzazione della funzione normativa, si trasferisce dal livello legislativo a quello amministrativo¹⁸.

¹⁸ Con riferimento al principio di «*amministrativizzazione delle funzioni normative*» si rinvia a A. MITROTTI, *Territorio, interessi*, cit., 82-120.



E con la consapevolezza che il territorio montano può formare oggetto di una simile valorizzazione solo se l'ente unionale decide di costituire, tramite deliberazione consiliare, una *Green Community* o di richiedere i finanziamenti legati alla Strategia delle Aree Interne.

Peraltro, l'Autore precisa che, il riconoscimento, in forza della L. 12 settembre 2025, n. 131 (recante disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane) ed in un'ottica, statocentrica, delle zone montane quali di preminente interesse nazionale¹⁹, per ragioni strategiche, rischia di collidere con la Strategia nazionale delle *Green Communities* e delle Aree Interne, la cui attuazione concreta, al contrario, è affidata alla scelta, localizzata e suscettibile di differenziazioni, delle Unioni di Comuni, risultando quanto mai necessario un serio e puntuale coordinamento tra discipline.

Con la precisazione che sarebbe auspicabile la creazione, obbligatoria, di Unioni di comuni di scopo finalizzate al raggiungimento di obiettivi di valorizzazione dei territori e di uguaglianza sostanziale dei cittadini che li abitano in termini di esercizio dei diritti allo svolgimento dei servizi pubblici universali.

In conclusione, con l'opera monografica di Antonio Mitrotti si registra una decisa svolta nel panorama degli studi giuridici sul diritto (costituzionale e pubblico della montagna): l'inizio di un cammino, in parte su sentieri noti in parte su "fuori traccia", ma con l'obiettivo finale di raggiungere più alte vette, quelle vette dalla cui "salute", fisica e giuridica, dipende la valorizzazione non solo dei territori montani ma anche dell'intero territorio della Repubblica Italiana.

¹⁹ Circa lo studio degli effetti derivanti dall'interesse nazionale si rinvia al contributo di A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.