



ANTONIO MITROTTI\*

## L'interesse nazionale come spada brandita dalla Legge del 12 settembre 2025, n. 131, per il riconoscimento e la promozione delle zone montane in Italia\*\*

ABSTRACT (EN): After years of bitter failures (political, scientific, legal and institutional) for mountain areas in Italy, Law No. 131 of 12 September 2025 has recently been introduced. In truth, it would be impossible to correctly assess a source of mountain law without first having an in-depth knowledge of the sources of legal “production” relating to the mountain phenomenon in our Republic.

Having made this important preliminary remark, we would like to offer a contribution to the understanding of the contents of the new Law No. 131 of 12 September 2025, entitled “Provisions for the recognition and promotion of mountain areas”. This is a legislative intervention that wields (with force) the sword of national interest “in favour of mountain areas”: a legitimate and understandable approach (also) in light of the historical “inertia” of the local authorities “responsible” for mountain areas (we have in mind, in particular, numerous Italian regions) and without forgetting the past failures of the same state institutions.

But are we sure that the state's homogeneous and uniform strategies will be able to satisfy and meet the needs for differentiation (natural, rather than legal) of each mountain area?

Despite its appreciable positive effects on mountain law, the impression is that Law No. 131 of 12 September 2025 still represents a measure that could be improved in substance: especially in the use of the mechanism of national interest, which could have provided for coordinating forms of involvement and accountability of local authorities in mountain areas, strengthening significant and crucial points that could be improved. This ranges from a more prudent regulation of the fundamental functions of mountain municipalities (and their associations) to the strategic use of the State's substitute powers.

In this study, we cannot fail to highlight the attention and foresight of the Italian Papers on Federalism magazine which (driven by its editor) encourages and promotes the efforts made in the original explorations of the “Legal Pathways for Mountain Areas”: the protagonists of the new Law No. 131 of 12 September 2025.

ABSTRACT (IT): Dopo anni di cocenti fallimenti (politici, scientifici, giuridici ed istituzionali) per le zone montane in Italia è da poco intervenuta la Legge n. 131 del 12 settembre 2025. In verità, non si potrebbe valutare correttamente una fonte di produzione del diritto montano se prima non avessimo un'intima conoscenza delle fonti “sulla produzione” giuridica del fenomeno montuoso nella nostra Repubblica.

Fatta quest'importante premessa, qui, si vuole offrire un contributo alla comprensione dei contenuti della nuova Legge del 12 settembre 2025, n. 131, posta sotto la rubrica di «Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane». Si tratta di un intervento legislativo sguainante (con forza) la spada dell'interesse nazionale «a favore delle zone montane»: un'impostazione legittima nonché comprensibile (anche) alla luce delle storiche “inerzie” degli Enti territoriali “responsabili” sulle aree montane (si hanno in mente - in particolare - numerose Regioni italiane) e senza dimenticare i pregressi fallimenti degli stessi istituti statali del passato.

\* Professore a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Perugia, nonché membro del “Groupe de Recherche en Education à l'Environnement et à la Nature, Università della Valle d'Aosta”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Ma, siamo sicuri che con strategie omogenee ed uniformanti dello Stato si riescano ad appagare e realizzare le esigenze di differenziazione (naturale, prima che giuridica) di ogni zona montana?

Pur con apprezzabili effetti positivi per il diritto montano, l'impressione è che la Legge n. 131 del 12 settembre 2025 rappresenti ancora un intervento migliorabile in sostanza: specie nel ricorso al meccanismo dell'interesse nazionale che avrebbe potuto prevedere delle coordinanti forme di coinvolgimento e responsabilizzazione degli Enti territoriali in montagna, rafforzando notevoli e nevralgici punti suscettibili di miglioramento. A partire da una più oculata disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni montani (e delle loro espressioni associative), sino ad arrivare al punto di uno strategico utilizzo dei poteri sostitutivi dello Stato.

In questo studio non possiamo non evidenziare l'attenzione e la lungimiranza della *Rivista Italian Papers on Federalism* che (spinta dal suo Direttore) sollecita e valorizza gli sforzi dei passi mossi sulle originali esplorazioni dei "Sentieri Giuridici per le Zone Montane": protagoniste della nuova Legge n. 131 del 12 settembre 2025.

SOMMARIO: 1. Il metodo nell'analisi della Legge per il riconoscimento e la promozione delle zone montane. - 2. L'ossatura e le finalità della recente Legge del 12 settembre 2025, n. 131. - 3. I fattori apprezzabili della nuova disciplina legislativa. - 4. L'impostazione centripeta della nuova Legge: e l'ombra di alcune criticità di fondo. - 5. L'occasione persa per le *Green Communities* e le *Aree Interne*. - 6. Un sunto di massima. - 7. Lo sforzo per andare al di là delle critiche prospettabili: quale sarebbe stata la migliore strategia del legislatore statale?

## 1. Il metodo nell'analisi della Legge per il riconoscimento e la promozione delle zone montane

Sarebbe impossibile esordire nell'analisi della Legge per il riconoscimento (e per la promozione) delle zone montane senza un ringraziamento - sincero - da parte mia nei confronti della Direzione della *Rivista Italian Papers on Federalism*, in cui spicca la costante e lungimirante attenzione del Professor Giulio Maria Salerno verso le tematiche più spinose del diritto pubblico.

Il che è lontano dall'essere una smielata piaggeria perché codesto ringraziamento non è solo pregno di riconoscenza personale, ma è intriso finanche di un valore argomentativo delle giuste (e sane) attenzioni della dottrina per le scienze giuridiche sulle montagne: che qui rinvergono la testimonianza scritta di un giovane studioso che di questi tempi (difficili) ha ricevuto gratificazioni ed incoraggiamenti sulla bontà del metodo profuso per lo studio del diritto delle «zone montane» in Italia - proprio - da parte della *Rivista dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie del CNR* ossia l'*Italian Papers on Federalism* (il punto di riferimento per ogni esperto delle autonomie in Italia).

Si tratta per giunta della pregnante esistenza di un incisivo elemento istituzionalistico che prova l'innato legame «intergenerazionale» tra vari studiosi di differenti età del diritto costituzionale, amministrativo e pubblico, vero incoraggiamento per i più giovani nel settore e che al contempo costituisce un solido sostegno nonché un realistico conforto oggettivo in particolare per l'analisi - disciplinare - delle Leggi che "dispongono sui provvedimenti a favore" delle zone montane.

Quest'esordio potrà sembrare (di primo acchito) eccentrico e stravagante rispetto ai canoni della scientificità tipica di uno studio giuridico, eppure così non è assolutamente sul piano del metodo di analisi dei profili del diritto italiano delle zone montane.



Perché in verità non possiamo sottacere e nascondere che i riguardi e le sollecitazioni dell'*Italian Papers on Federalism* verso l'approfondimento della Legge sul riconoscimento (e la promozione) delle zone montane costituiscono l'emergere simbolico di un chiaro segno di inversione rispetto alle abitudini di anni addietro della dottrina nell'approccio al tema dei «Sentieri Giuridici per le Zone Montane» nell'ordinamento della Repubblica italiana<sup>1</sup>.

Ad onor del vero, i profili costituzionali ed amministrativi delle zone montane (con tutti i connessi approfondimenti giuridici sui sentieri diramabili nell'ordinamento) in Italia sono stati di frequente considerati da non pochi studiosi successivi alla revisione del Titolo V come elementi marginali rispetto al cuore delle "classiche" riflessioni prodigate - ad esempio - in tema di federalismo, di regionalismo italiano e più in generale sulle autonomie territoriali della Repubblica.

Fino ad arrivare a chi tutt'oggi - purtroppo - considera ancora qualsivoglia ragionamento sulla condizione delle aree montuose e sullo *status* effettivo dei cittadini montani come qualcosa di relegabile ad un tema minore, ad una "nicchia" degli studi possibili, se non proprio tacciato di essere un argomento trascurabile e, in fondo, del tutto secondario negli interessi coltivabili nel diritto.

Eppure, questo tipo di approccio appare (assai) paradossale (in realtà) in un Paese come l'Italia oggettivamente caratterizzato in natura da un'indiscutibile presenza montana e da un tessuto (ambientale, sociale, culturale ed economico) strettamente condizionato dalle questioni che nella quotidianità originano "solo" in montagna e nelle aree montuose. Laddove scaturiscono delle massicce sorgenti di fattori di vario tipo che in concreto "conformano" la vita e l'esistenza dei cittadini montani nonché l'effettività dei pertinenti diritti, soltanto in astratto esercitabili nelle (eterogenee) zone montane: quali peculiari parti del territorio italiano indubbiamente disagevoli per lo *standard* di vita moderna e per i compiti nevralgici ed irrinunciabili della nostra Repubblica, la quale (come è noto) è per Costituzione impegnata «a rimuovere gli ostacoli» che limitano ed impediscono di fatto la piena libertà e l'eguaglianza tra ogni cittadino (in qualsiasi zona d'Italia i cittadini vivano).

Ciò nonostante, sappiamo - molto - bene come in numerose zone montane del Paese sia tuttora difficile (e più complicato rispetto alle aree pianeggianti e collinari) l'esercizio ed il godimento di fondamentali diritti - pur - costituzionalmente riconosciuti: ad incominciare dall'effettivo diritto all'istruzione, passando dal sostanziale diritto al lavoro in montagna, giungendo (oltre tutto) al diritto (nevralgico) alla salute nelle zone montane, fino ad arrivare (poi) ai non affatto marginali "diritti" alle comunicazioni ed ai trasporti, senza i quali in realtà vari cittadini montani corrono seri rischi di essere relegati (sempre più) alla condizione di vere e proprie "minoranze" nel nostro ordinamento democratico.

Per la verità, si profilerebbero così i consolidamenti di pericolosissime esistenze di minoranze sotto diversi punti di vista: col rischio di minoranze topografiche (per la loro oggettiva difficoltà di raggiungimento e per l'isolamento rispetto alle aree "pianeggianti"), di minoranze

---

<sup>1</sup> Per un'analisi delle varie argomentazioni che confutano (e sfatano) lo storico mito del diritto montano come una "nicchia" dell'ordinamento appare utile (e ci sia consentito) rinviare allo studio monografico di A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, specie p. 96 ss.

demografiche a causa dell'oggettivo spopolamento montano, come pure di minoranze politiche (per la loro bassa rappresentatività nelle Istituzioni "extra-montane" della Repubblica italiana), fino ad arrivare al punto di incarnare forme di emarginate ed invisibili minoranze "democratiche"<sup>2</sup> nel Paese ossia "comunità montane" nell'effettività del diritto vivente private - di fatto - del medesimo godimento di funzioni, servizi e diritti (serenamente) goduti dai cittadini di altre parti territoriali non montane in Italia.

Ovviamente è chiaro compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana sul territorio italiano. Quindi è compito repubblicano fare in modo che "anche" il cittadino montano sviluppi (appieno) la propria persona e partecipi effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (con le stesse - identiche - capacità di qualsiasi altro cittadino, non montano).

Ma nel caso di cui si ragiona è altrettanto palese che le montagne non potrebbero giammai essere rimosse dal suolo per assolvere alle finalità contemplate dal secondo comma *ex articolo 3* della Costituzione: ed anzi per altro verso incombe l'obbligo di riconoscere non semplicemente i limiti e le impervietà montane nella Repubblica, poiché si dovrebbero finanche focalizzare i tanti pregi e le irripetibili ed uniche particolarità proprie del fenomeno montuoso in Italia. Giacché il nostro Paese di fatto è caratterizzato in natura da diversi territori montani ricchi di varie risorse senza dubbi preziose, ad esempio, nel perseguimento dei generali obiettivi di tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e delle (indispensabili) biodiversità. In effetti, sarebbe (molto) difficile confutare che ogni zona montana costituisca (in natura) un funzionale mezzo giuridico di tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e delle (irrinunciabili) biodiversità per tutta la Repubblica.

Ciò sarebbe da considerare *in unum* alla connessa prospettiva identificante nei terreni montuosi i luoghi di vere e proprie "miniere" a cielo aperto in cui esistono beni (materiali ed immateriali) qualificabili come matrici indispensabili (sia dal punto di vista giuridico che economico) per una crescita "reale" ed un concreto sviluppo equilibrato e sostenibile<sup>3</sup> in Italia, con benefici generabili (per l'appunto) per tutta la Repubblica italiana.

<sup>2</sup> Attenta parte della dottrina, a tal proposito, non ha esitato nel sottolineare come «nelle zone montane la marginalità geografica diventa anche, se non soprattutto, marginalità sociale e civile, e quindi [una drammatica] periferia democratica e politica, a cui va data una risposta in termini di offerta di servizi sul territorio» M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2022, p. 119.

<sup>3</sup> In particolare, per approfondimenti sul principio di sostenibilità nel panorama della copiosa letteratura, appare significativo rinviare agli studi nei contributi di C. A. CIAMPI, *Crescita economica e ambiente. Il progetto di un'economia responsabile*, in *il Mulino*, n. 4/1991, pp. 591-597; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2/1998, pp. 235-244; A. MAZZITELLI, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione. Il principio dello sviluppo sostenibile*, Periferia, Cosenza, 1999; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002; A. PIOGGIA, *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/2002, pp. 1056-1080; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del Diritto*, n. 4/2003, pp. 581-608; F. FRACCHIA - L. GILL, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2008, pp. 357-372; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; F. CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2010; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012; E.

Il che vale finanche nell'ottica dell'appagamento concreto dei celeberrimi progetti e programmi di transizione ambientale, ecologica, energetica, economica e sociale<sup>4</sup>: dunque, in fin dei conti se si valorizzassero le varie risorse montane in Italia si realizzerebbero misure a favore non soltanto delle zone montane bensì di tutto l'intero territorio repubblicano. Gli esempi potrebbero essere davvero tanti.

Solo per farci un'idea basterebbe che ragionassimo sulla rilevanza per tutto il Paese dei ghiacciai sulle vette, delle sorgenti e dei corsi di acqua in montagna, delle varie fonti di energia rinnovabile montana, del patrimonio forestale (con ogni elemento), delle tantissime biodiversità esistenti nei territori montuosi, come anche delle copiose risorse ecosistemiche, delle ricchezze di carattere agro-silvo-pastorale, delle unicità contraddistinguenti le - "diverse" - zone montane sotto plurimi profili ambientali, paesaggistici, climatici, sociali, culturali, artistici, turistici ed economici<sup>5</sup>.

---

FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2015, pp. 49-80; M. DE CILLIS, *Diritto, economia e bioetica ambientale nel rapporto con le generazioni future*, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento, 2016; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 242-272; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, pp. 493-529; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2020; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di "governance": efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2022, pp. 53-104; A. CROSETTI, *La sostenibilità ambientale nelle aree montane*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2022, pp. 977-999; P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, pp. 86-110; T. GROPPI, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2023, pp. 459-474; E. CAVASINO, *Sostenibilità, stabilità finanziaria e crescita: il linguaggio della Costituzione*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2024, pp. 97-128.

<sup>4</sup> Non è un mero caso (d'altro canto) che l'attenta dottrina si sia soffermata a registrare l'esistenza "delle transizioni gemelle": al riguardo si leggano *ex plurimis* in dottrina (senza pretese di un'eshaustività nel riferimento) le analisi offerte nei contributi di A. CANTARO, *Postpandemia: pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021; A. FEMIA, *Non chiamatela ecologica. Le transizioni del Pnrr*, in *Il Ponte*, n. 1/2022, pp. 54-67; L. BIANCHI, «Rimettere in gioco» il Mezzogiorno: le politiche nel nuovo contesto delle transizioni «gemelle», in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3/2022, pp. 531-568; E. VERDOLINI - C. BELPIETRO, *Giusta transizione ecologica: l'impatto delle tecnologie digitali*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 174/2022, pp. 205-224; U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2023, pp. 1-20; B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023; A. MORRONE, *Sul "ritorno dello Stato" nell'economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, pp. 269-292; T. TREU, "Just transition": indicazioni europee e responsabilità italiane, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2023, pp. 441-467; G. M. FLICK, *Cultura, transizione ecologica e sviluppo sostenibile oggi e domani negli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 05/12/2023, pp. 1-11 (consultabile sul sito di Questione Giustizia); F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del Diritto Amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; M. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2024, pp. 1-21.

<sup>5</sup> *Ex plurimis* in dottrina - qui - appare significativo rimandare agli approfondimenti in B. DI GIACOMO RUSSO - L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; G. DEMATTEIS, *La montagna italiana: da riscoprire, salvaguardare, ripopolare*, in *il Mulino*, n. 6/2020, pp. 956-962; G. GARZIA, *La dimensione "multifunzionale" dei beni ambientali: i boschi vetusti (old growth forests)*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2022, pp. 132-147; A. CROSETTI, *La sostenibilità ambientale nelle aree montane*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2022, pp. 977-999; C. LOSAVIO - C. BUGIANI - C. CIPOLLONI - A. GENTILINI, "Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community". *Rapporto di ricerca*, in *ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")*, Roma, 2022, agilmente reperibile e consultabile on line sul

Cosicché se trascurassimo questi profili si correrebbe l'evidente rischio di incappare nell'errore di alimentare il falso mito del diritto montano come un diritto di nicchia nell'ordinamento e per conseguenza si trascurerebbero aspetti e risorse senz'altro vitali per tutta la nostra Repubblica e con chiare influenze su tutto il territorio: anche quello non montano del Paese.

Le scienze dure sulle montagne da tempo ormai documentano e dimostrano l'esistenza di legami indissolubili tra le zone montane ed il territorio non montano<sup>6</sup>: con effetti che si "riverberano" sul piano naturalistico, ambientale e climatico (nonché sotto i condizionati profili economici, sociali ed ecosistemici) per tutta la Repubblica italiana.

A tacere del fatto che le zone montane e le zone non montane in Italia sono avvinte da fortissimi e penetranti legami non limitati ai nessi di causalità delle scienze dure, ma rilevanti pure sotto la dimensione squisitamente costituzionale: perché a ben vedere esiste una forte interdipendenza giuridica tra comunità montane e comunità non montane. Esiste (anzitutto) una fervida e gravida relazione di fondamentale solidarietà (politica, economica e sociale) che (a mente dell'articolo 2 della Costituzione) deve - sempre - essere interpretata e realizzata in senso biunivoco tra le parti costitutive della Repubblica. La qual cosa indurrebbe peraltro ad argomentare che se è vero che (secondo le scienze «diverse» da quelle giuridiche) la cura delle zone montane produce concreti effetti positivi per tutta la Repubblica, allora, a maggior ragione la Repubblica giammai potrebbe sottrarsi all'adempimento degli interventi a favore delle zone montane: quand'anche si trattasse di interventi assai dispendiosi e quand'anche si ragionasse di interventi nei confronti di una zona poco popolata od in via di spopolamento (anche in ragione dell'effettivo riconoscimento, e della piena garanzia repubblicana, dei diritti inviolabili dell'uomo).

Già solo sulla base di queste rapidissime battute (in realtà) dovrebbe trasudare l'importanza e la necessità tra i giuristi di riflettere (con degli strumenti contemporanei ed aggiornati) su una questione di per sé antica e centrale, anche se ingiustamente trascurata fino a qualche tempo fa. Se acquisissimo finalmente una piena consapevolezza di ciò, allora, gli studi per le zone montane ed i pertinenti profili di diritto costituzionale, amministrativo e pubblico, verrebbero inseriti senza strappi (e senza pregiudizi) nel quadro di una discussione più congeniale e più proficua su come ricostruire (a tutto tondo) i meccanismi di garanzia dei diritti

---

seguito indirizzo telematico: <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/09/Rapporto.pdf>; G. DE FANO - C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022; F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2023, pp. 5-14.

<sup>6</sup> Si confrontino le preziose analisi (ricche di importanti documentazioni) in G. DE VECCHIS, *Gli effetti territoriali della legislazione per la montagna*, in *Geotema*, n. 7/1997, pp. 59-69; F. POSOCCO, *La montagna come valore*, in *Economia e ambiente*, n. 4-5/1998, pp. 12-16; P. BALZAN, *Acqua tra montagna e pianura: alleanza e conflittualità*, in *Economia e ambiente*, n. 1-2/2005, pp. 36-39; G. DEMATTEIS, *La città ha bisogno della montagna. La montagna ha diritto alla città*, in *Scienze del Territorio*, n. 4/2016, pp. 10-17; M. MARCANTONI - G. VETRITTO (a cura di), *Montagne di valore. Una ricerca sul sale alchemico della montagna italiana*, Franco Angeli, Milano, 2017; F. CORRADO, *Riannodare i fili tra città e montagna*, in *il Mulino*, n. 6/2020, pp. 963-969; A. GOLINO, *La Città ha bisogno della montagna*, in *Economia & Management*, n. 3/2022, pp. 42-45; M. V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2022, pp. 121-155; G. DE FANO - C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022.

in qualsiasi punto dell'ordinamento repubblicano ed in parallelo ci si soffermerebbe a riflettere (per osmosi e sistematicità) su come poter ricomporre il connesso sistema di funzionamento dei poteri di governo sul territorio in Italia: e sulle eterogenee località geografiche del Paese. Laddove esiste (già da lungo tempo<sup>7</sup>) un'intima tensione dialettica tra istanze di unitarietà della Repubblica italiana ed esigenze di autonomia e di differenziazione territoriale: in cui proprio ogni zona montana incarna il simbolo naturale delle evidenti diversità morfologiche, paesaggistiche, ambientali, sociali, culturali, economiche, ecosistemiche, climatiche nonché istituzionalistiche.

Tanto è vero che ogni montagna è palesemente diversa da un'altra (con - forti - differenze visibili all'occhio nudo di chiunque, anche al non giurista ed in specie agli occhi di un conoscitore delle scienze - dure - sulle montagne quali peculiari zone del Paese).

D'altronde, non può affatto ignorarsi in tutto ciò come gli stessi Padri Costituenti si siano posti il problema della specificità tipica del fenomeno montano in Italia. In questo senso la Costituzione italiana affida alla Legge il compito di tutelare e risolvere la fisionomia delle complesse questioni montane, sotto tanti e diversi profili (dagli aspetti naturalistici, passando per i nodi organizzativi e per ogni conseguente disciplina delle funzioni amministrative sui territori montuosi, senza mai trascurare i caratteri istituzionalistici di ciascuna "zona montana" e la connessa cura sostanziale delle posizioni dei cittadini montani), giacché il secondo comma dell'articolo 44 nella nostra Carta repubblicana prescrive con nitidezza proprio che «la Legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Sia consentito il rinvio alle analisi in A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 12 ss.

<sup>8</sup> Per approfondimenti sul senso e sulla portata del secondo comma *ex articolo 44* della Costituzione appare significativo rinviare agli studi di C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1/1949, pp. 157-174, ora (anche) in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 181-201; G. GUARINO, *Profili costituzionali, amministrativi e procedurali della legislazione per l'Altipiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, in *Il Foro italiano*, n. 4/1952, pp. 73-95; S. CASSESE, *Aspetti giuridici della legislazione sulla montagna, in L'esodo rurale e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea*, Atti del Convegno italo-svizzero promosso dalla Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco (Roma, 24-26 maggio 1965), Vita e Pensiero, Milano, 1965, pp. 177-184; S. RODOTÀ, *Commento all'Art. 44 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, Tomo II, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 1982, pp. 211-233; F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/1993, pp. 557-569; G. MARCHETTI, *Le comunità montane nell'ordinamento attuale: considerazioni e prospettive*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 7-8/2000, pp. 1043-1055; G. RIVOCCECHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'articolo 44 della Costituzione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2003, pp. 73-106; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 902-914; F. PALAZZI, *Transizione e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2012, pp. 1-12; O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2/2015, pp. 129-142; C. LOSAVIO - G. PERNICIARO, *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in ISSiRFA, Roma, ottobre 2017, consultabile on line su <http://www.issirfa-spoglio.cnr.it/analisi-della-normativa-inerente-ai-territori-montani.html>; C. LOSAVIO, *L'incerto percorso della legislazione in favore della montagna in Italia e nuove prospettive di attenzione al "territorio"*, in *Agricoltura. Istituzioni. Mercati*, n. 2/2017, pp. 27-48; M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u. c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, pp. 203-234; G. MARCHETTI, *«A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1083-1121; M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Franco Angeli, Milano, 2021. Sia consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *Sentieri*

Ora, non poche difficoltà (ad onor del vero) sono sorte nell'ordinamento italiano (anche) a causa dell'evocato pregiudizio strisciante verso l'indagine e l'esplorazione della tematica nonché delle consequenziali questioni montane da parte di nutrite correnti di studiosi del diritto costituzionale e pubblico che (alla fine) hanno "impoverito" (senza sostenere) la fisionomia del quadro attuativo della disposizione consacrata dall'ultimo comma nell'articolo 44 della Costituzione che perciò è giunta a risentire tutto il peso e l'effettivo strascico di una serie di riflessioni lacunose nel tempo e disorganiche dal punto di vista sistematico del diritto montano in Italia.

Il che ha rappresentato (purtroppo) una criticità teorica di fondo, notevole: mai davvero superata in sostanza nel dibattito giuridico, politico ed istituzionale della Repubblica italiana.

Certo, arrivati a questo punto, ci sarebbe oggi da domandarsi quanto la recente Legge n. 131 del 12 settembre 2025 possa riuscire a cambiare il trend finora vissuto in materia di "diritto montano" in Italia.

È chiaro che sono elevatissime le aspettative aleggianti sul peso e sulla portata della nuova Legge.

Però (con tutt'onestà) sarebbe ingenuo pensare che oggi con un solo intervento legislativo statale si risolvano e si superino di colpo tutte le profonde ed antiche criticità delle questioni montane nella «*Repubblica italiana delle Autonomie*»<sup>9</sup>: in cui la disciplina di ogni "singola" zona montana nasconde delle radici giuridiche diramabili sotto diverse traiettorie del diritto che a ben riflettere traccia percorsi e sentieri nell'ordinamento non sempre coincidenti con i titoli esercitabili dalle formali competenze costituzionalmente attribuite al legislatore statale.

---

*Giuridici per le Zone Montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>9</sup> *Ex plurimis*, in dottrina, F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 445-482; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 699-728; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003; A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005, pp. 643-671; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Giappichelli, Torino, 2006; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, il Mulino, Bologna, 2006; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2006, pp. 1015-1072; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; O. CHESSA, *Verso il federalismo "interno"*, Giappichelli, Torino, 2009; M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 575-580; A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2012, pp. 2939-2941; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentrimento dei poteri nello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2014, pp. 1-9; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2015; B. CARAVITA, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016, pp. 1-7; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 68-75; P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 1-26.

Solo a titolo esemplificativo è impossibile non ammettere (quanto meno) che nel suo complesso «la nozione di “zone montane” evocata dall’articolo 44 della Carta costituzionale rappresenta la sintesi tra: 1) il riconoscimento delle specificità naturali dei rilievi fisici presenti sul territorio italiano (in primis); 2) il (concreto) *modus in cui la Repubblica “organizza” (sul piano istituzionale ed amministrativo) i territori montuosi (in secondo luogo); 3) e (quale terzo elemento) i profili di effettività del funzionamento istituzionalistico di tutti gli strumenti ed i meccanismi giuridici tramite cui l’organizzazione territoriale (segnata dal dato naturalistico ed amministrativo) riscontra le garanzie di eguaglianza sostanziale dei cittadini che su quei territori montani (sub specie delle rispettive comunità ed Istituzioni) caparbiamente vivono»<sup>10</sup>.*

Sicché, agli occhi di uno studioso del diritto le «zone montane devono intendersi giuridicamente proiettate ad esprimere il “complesso” riconoscimento costituzionale dei collegamenti esistenti tra ogni specifica realtà fisica dei territori montuosi, le condizionate modalità tramite cui il potere pubblico declina (organizzando sotto il profilo istituzionale ed amministrativo) quei territori ed i consequenziali aspetti legati ad un’imprescindibile garanzia repubblicana dell’eguaglianza “sostanziale” per le posizioni dei cittadini che si trovano nei territori montani»<sup>11</sup>.

In altri termini, la disposizione costituzionale in cui è scritto che «la Legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane» sottende plurimi aspetti<sup>12</sup> eterogenei che difficilmente ci sembrano contenibili sotto l’esclusivo cappello delle competenze proprie della legislazione statale nella Repubblica: tanto più dopo la Legge costituzionale del 2001, n. 3, e gli effetti della celeberrima revisione del Titolo V nella Parte II della Costituzione ed a maggior ragione - in questo quadro - se si pretendesse di limitare all’intervento di un’unica Legge (statale) tutti i risultati attesi per l’opera di necessaria rivoluzione moderna del diritto disciplinante l’antico fenomeno montano.

Questo approccio allo studio della nuova Legge per il riconoscimento e la promozione delle zone montane non vuole (certo) sminuire la bontà e gli sforzi del legislatore statale, pure perché «non sarebbe per nulla peregrino (qui) se ammettessimo che [...] lo Stato si sia trovato pressappoco costretto a dover intervenire sussidiariamente per sopperire nella sostanza alle palesi difficoltà manifestate [sinora] nell’ordinamento dalle legislazioni regionali: di fatto, incapaci di sfruttare appieno l’essenza dei relativi titoli competenziali nelle materie incidenti sulle zone montane (a triste scapito del favore montano)»<sup>13</sup>.

Dal che la premessa metodologica che si vuole suggerire per lo studio della Legge n. 131 del 12 settembre 2025 corrisponde ad una vera e propria questione preliminare, per l’esattezza

<sup>10</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 178.

<sup>11</sup> Ivi, p. 179.

<sup>12</sup> Dai rapporti tra diritto e scienze sulle montagne, passando per il riparto delle competenze legislative evocate “indirettamente” dal secondo comma dell’articolo 44 della Costituzione, arrivando fino al punto degli interventi che la Repubblica è impegnata a compiere per realizzare l’eguaglianza sostanziale dei cittadini montani in Italia (aspetto quest’ultimo implicitamente comprensivo dei nodi sull’organizzazione amministrativa e sul concreto esercizio delle funzioni amministrative a favore delle zone montane), senza trascurare mai che «la piena realizzazione del favor legislatoris per le zone montane passa attraverso l’intimo collegamento sussistente tra il “territorio” e la “cittadinanza”: nella misura in cui è il cittadino montano (si badi, bene) ad essere il destinatario finale di ogni misura (di favore). Territorio e cittadinanza sono infatti due nodali categorie che se scollegate tra loro finirebbero - di fatto - per ridicolizzare qualsiasi modello amministrativo, possibile, per l’organizzazione delle “zone montane” (ex parte principis)» A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., pp. 183-184.

<sup>13</sup> Ivi, p. 451.

posta a “monte” della disciplina legislativa che si intende commentare: perché non si può giudicare una fonte di produzione del diritto sulle zone montane senza avere una complessiva conoscenza delle fonti “sulla produzione” giuridica del fenomeno montano in Italia.

In soldoni, così come è complesso il fenomeno montano nell’ordinamento allo stesso tempo non può non avere la medesima natura di complessità l’impostazione delle misure giuridiche a favore delle zone montane: se così non fosse ogni “semplificazione” giuridica equivarrebbe ad una vera e propria stortura del fenomeno naturale, sociale, giuridico, economico ed istituzionalistico di ogni zona montana. Un po’ come è accaduto - purtroppo - con le precedenti tappe legislative del passato in materia di zone montane: del resto è sotto gli occhi di tutti il fallimento dello storico istituto delle Comunità Montane<sup>14</sup>.

Insomma, la grande sfida metodologica per il giurista e per l’ordinamento repubblicano è quella di raccordare i sentieri naturali delle montagne ai “sentieri giuridici” delle zone montane: facendo in modo che ogni istituto montano risponda alle esigenze della complessità ambientale, sociale, culturale, economica, istituzionalistica, costituzionale ed amministrativa delle zone montane in Italia.

Non è una provocazione fine a sé stessa, ma un modo per canalizzare e migliorare gli sforzi delle componenti dell’ordinamento nell’auspicabile individuazione di tanto attese misure migliorative del fenomeno montano: così importante quanto insufficientemente approfondito ed affrontato sinora.

A tal uopo la montagna rappresenta una metafora di vita per qualsiasi giurista: e non solo per il passo deciso che si deve avere ad “alte quote”, oltre che per la matura consapevolezza di dove poter andare in montagna, nonché per l’opportuno discernimento sulla attrezzatura e sui mezzi necessari al faticoso percorso da intraprendere - senza trascurare l’indispensabile conoscenza dei vari pericoli da dover affrontare -, ma anche per l’esperienza delle gratificazioni che ogni zona montana offre.

## **2. L’ossatura e le finalità della recente Legge del 12 settembre 2025, n. 131**

Nonostante le grandi sfide metodologiche per il diritto sui sentieri giuridici delle zone montuose, nel Paese, possiamo ritenere tuttora inesplorate le vie di disciplina tracciate dalla peculiare Legge «*per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*».

Finora (francamente) ci sembrano scarse le attenzioni mostrate dalla maggioranza della dottrina (costituzionale ed amministrativa) nei confronti della nuova Legge del 12 settembre 2025, n. 131.

Il che avvalorà (senza dubbio) la bontà e la lungimiranza delle attenzioni scientifiche per il tema qui oggetto di approfondimento, all’interno della Rivista *Italian Papers on Federalism* che tramite il suo Direttore ho stimolato (e continua a sollecitare) gli esperti nel compito delicato di indagare ed esaminare la nuova disciplina legislativa sulle zone montane. Per il vero è anche da qui che è nato il grande impulso di chi scrive ad offrire le presenti riflessioni: per ragioni che

---

<sup>14</sup> Ivi, p. 365 ss.

vanno ben oltre il semplice conseguimento (ed il sorprendente riconoscimento altrui) dei risultati raggiunti con la recente monografia sui “Sentieri Giuridici per le Zone Montane”.

A tal proposito - piuttosto - codesta Rivista dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRIFA) viene a contraddistinguersi per il merito di cogliere e voler esplorare in concretezza l'effettiva rilevanza politica, istituzionale, giuridica, sociale, ambientale, culturale, ecosistemica ed economica aleggiante sulla nuova Legge del 12 settembre 2025, n. 131, per l'esattezza rubricata espressamente «*Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*».

Ebbene, se guardassimo con rapidità alla struttura ed ai contenuti emergenti da questa recente Legge del 2025 (n. 131) trasparirebbe di primo acchito un intervento normativo dichiaratamente anelante ad introdurre misure «*a favore delle zone montane*» in Italia. Del resto, è già dalla rubrica che questa Legge si atteggia come “suggestiva” ed ambiziosa perché - appunto - si intitola proprio «*Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*». Per giunta l'ambiziosità dell'atto legislativo trapela (finanche) dall'ampio perimetro del disegno degli obiettivi previsti nel primo comma *ex articolo 1* sulle «*Finalità*» della Legge che in maniera espressa prescrive che «*La presente Legge, in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e in coerenza con gli articoli 174 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, reca misure per il riconoscimento e la promozione delle zone montane e delle loro popolazioni. La crescita economica e sociale delle zone montane costituisce un obiettivo di interesse nazionale in ragione della loro importanza strategica ai fini della tutela e della valorizzazione dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, della tutela del suolo e delle relative funzioni ecosistemiche, delle risorse naturali, del paesaggio, del territorio e delle risorse idriche e forestali, della salute, delle attività sportive, del turismo e delle loro peculiarità storiche, artistiche, culturali e linguistiche, dell'identità e della coesione delle comunità locali, anche ai fini del contrasto della crisi climatica e demografica e nell'interesse delle future generazioni e della sostenibilità degli interventi economici*».

Ora, in tutta franchezza, l'approccio ad una prima esegesi della novità legislativa di fatto preclude la sostanziale plausibilità di sezionare e di scavare in modo esaustivo tutta una serie di questioni dischiuse nell'attuazione e nell'esecuzione del secondo comma consacrato dall'articolo 44 della nostra Costituzione.

Così, dobbiamo - qui - dare per scontato il senso di un parametro costituzionale che indirizza (e conferma) la funzione nonché i poteri del legislatore verso la ricerca di una disciplina “vincolata” al raggiungimento di un (certo) risultato di favore per le zone montane: a mente delle - chiarissime - lettere presenti nell'ultimo comma dell'articolo 44 della Carta repubblicana.

Si tratta di un obiettivo chiaro che sul piano tecnico dovrebbe spingere la (ampia) discrezionalità legislativa nel ritenersi intrinsecamente protesa a - dover - considerare l'osmosi caratterizzante i rapporti tra il diritto e le scienze (dure) sulle montagne, così, soppesando l'imprescindibile ruolo assunto dalle materie scientifiche per le zone montane, in effetti, giuridicamente elevabili a veri e propri “parametri interposti” rispetto al secondo comma dell'articolo 44 della Costituzione: il cui senso materiale viene ad essere integrato dai riferimenti delle scienze extragiuridiche - di fatto - funzionali a permettere all'ordinamento vivente di concepire cosa sia in concreto il «favore» per le zone montane - in Italia - e per comprendere quali - esattamente - siano in realtà i territori ed i terreni contraddistinguenti una zona montana,

come pure per ragionare su ogni consequenziale tipo di aspetto istituzionale ed amministrativo delle «zone montane». Anche perché di “cittadini montani” non si potrebbe realisticamente parlare se prima non si fosse focalizzato quali siano i necessari presupposti naturali, ambientali, istituzionalistici e giuridici di una “comunità montana”.

Tutto ciò merita di essere considerato (bene) senza - mai - trascurare, per giunta, la rilevanza delle distinzioni intercorrenti tra il disporre ed il provvedere<sup>15</sup> e che in maniera implicita rimangono sottese ed assorbite nel secondo comma di cui all’articolo 44 della Costituzione che peraltro in modo altrettanto implicito cela l’esistenza di un articolato quadro di diverse competenze legislative in materia di zone montane, nella nostra Repubblica, *in unum* al «ricollegabile coinvolgimento (altrettanto complesso, invero) del sistema di allocazione e di sostanziale copertura legale di tutte le pertinenti funzioni amministrative soggettivamente esercitate [...] dalle Pubbliche Amministrazioni, competenti, al fine prezioso di “provvedere” in favore delle zone montane»<sup>16</sup>.

L’enorme complessità che si è appena raffigurata (con ogni sua componente) non può non essere data per presupposto - in questa sede - quando si commenta la recente Legge del 12 settembre 2025, n. 131: d’altronde, se affrontassimo con esaustività ogni singolo profilo sollevato con grandi probabilità correremmo il serio rischio di esulare e fuoriuscire dall’analisi della novità legislativa che per paradosso sconterebbe il pericolo di perdere la sua attualità, nel frattempo, specie alla luce dei problematici e sensibili profili giuridici sopra evocati.

Certo, per la verità, ci sarebbe da domandarsi quanto lo stesso legislatore statale abbia assunto e coltivato dei vari e complessi profili, presupposti, per il riconoscimento e la promozione delle zone montane.

D’altro canto, la storia ci insegna (e ci ricorda) come prima della Legge n. 131 del 2025 non siano affatto mancati nella nostra Repubblica degli interventi legislativi “dichiaratamente” a favore delle zone montane.

Tuttavia, non è per nulla difficile documentare ed argomentare al contempo l’esperienza negativa vissuta ad onta della stratificatasi legislazione pregressa: segnata da fallimenti cocenti e di fatto provati empiricamente dalla “particolare” condizione di svantaggio in cui tuttora versa l’esistenza di vari cittadini nelle zone montane, nonostante siano passati ben più di settanta anni dall’entrata in vigore della Costituzione e del suo articolo 44 (secondo comma).

---

<sup>15</sup> Si confrontino *ex multis* in dottrina le osservazioni negli autorevoli contributi di G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1952, pp. 812-830; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1962, pp. 130-143; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, (specialmente pag. 67 ss.); G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968 (particolarmente pag. 29 ss.); L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/1969, pp. 871-897; M. CAMELLI, *Premesse allo studio delle leggi-provvedimento regionali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile*, n. 4/1971, pp. 1338-1382; A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi-provvedimento*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1987, pp. 166-188; F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi-provvedimento e riserva d’amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 3/1996, pp. 521-531; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996, (ed in specie pag. 91 ss.); G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Il Foro Amministrativo – C.d.S.*, n. 4/2003, pp. 1290-1304. Più di recente sia, altresì, consentito il riferimento ad A. MITROTTI, ‘*Riserva di Amministrazione*’ versus ‘*Amministrazione per Legge*’. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, pp. 1-34.

<sup>16</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 204.

Per un banalissimo esempio è sufficiente ricordare - qua - l'insuccesso delle Comunità Montane, che nelle intenzioni del legislatore avrebbero dovuto incarnare un istituto "rappresentativo" delle peculiarità e differenziazioni insite nel fenomeno montano e che invece - nel tempo - sono andate allontanandosi dal collegamento sostanziale con i caratteri della montuosità territoriale.

Tanto è vero che le Comunità Montane hanno finito per essere appiattite sulle comuni logiche dell'esercizio funzionale (efficientista ed aziendalistico) degli Enti locali nel Tuel, fino ad arrivare al punto di scomparire quasi del tutto nell'ordinamento italiano a causa del sopraggiunto inquadramento della disciplina nell'alveo delle materie di competenza legislativa residuale delle Regioni che (con qualche eccezione<sup>17</sup>) hanno soppresso le Comunità Montane perché valutate come ("troppo") costose.

Ed allora «non basta semplicemente aggiungere l'aggettivo "montano" agli istituti giuridici per soddisfare la ratio iuris del secondo comma ex articolo 44 della Costituzione. Lo hanno insegnato - d'altronde - le Comunità Montane che applicavano metodi e principi "generali" a zone montane peculiari dell'ordinamento: e così ci si augura non accada per tutti i nuovi istituti statali a favore delle zone montane»<sup>18</sup>.

Sicché non è per nulla banale oggi chiedersi quanto la Legge del 12 settembre 2025, n. 131, abbia consapevolezza del senso dei complessi profili, vitali, per il riconoscimento e la promozione delle zone montane. Il che vale tanto più alla luce dei rilevanti fini cui l'intervento legislativo aspira in modo espresso.

Ci sarebbe infatti da interrogarsi sulla base di quale impostazione la nuova Legge n. 131 del 2025 persegua le notevoli finalità dichiaratamente espresse nel testo del suo articolo 1.

Al riguardo, giova evidenziare come sul piano strutturale l'impianto della Legge in commento sia composto da ben 35 articoli suddivisi in sei Capi.

In particolare, il Primo Capo del testo legislativo in esame è rubricato «*Norme generali*»: qui viene ad emergere la nodale presenza delle disposizioni consacrate nell'articolo 1 sulle "Finalità" della Legge e nell'articolo 2 riguardante la "Classificazione dei Comuni montani".

Il Secondo Capo nell'intelaiatura dell'atto legislativo n. 131 del 2025 è posto sotto la rubrica di «*Programmazione strategica, risorse e monitoraggio*» e si caratterizza per la disciplina dischiusa nell'articolo 3 sulla "Strategia per la montagna italiana" e negli articoli 4 e 5: rispettivamente sul "Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane" e sulla "Relazione annuale" che il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie presenta, ogni anno, alle Camere al fine di illustrare lo stato della montagna italiana ed il grado di attuazione delle strategie previste e pianificate.

Il Terzo Capo all'interno della Legge n. 131 del 2025 riguarda i «*Servizi pubblici*»: in cui affiorano significative prescrizioni in materia di "sanità di montagna" (articolo 6), di "scuole di

---

<sup>17</sup> Per un'analisi più approfondita sia consentito rimandare ad A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 365 ss. In estrema sintesi, oggi soltanto tre Regioni del Paese hanno previsto il mantenimento a regime dell'istituto delle Comunità Montane: si tratta (per l'esattezza) della Regione Campania, della Regione Lombardia e della Regione Sardegna. Si segnala come peculiare quanto accaduto nella Regione Lazio: laddove si riscontra il primo caso di un Ente regionale nella Repubblica italiana che dopo la riforma del Titolo V ha dapprima "abolito" le Comunità Montane per poi nel giro di pochi anni disciplinarne una reintroduzione.

<sup>18</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 625.

montagna” (articolo 7), di “promozione dei servizi educativi per l’infanzia nei Comuni montani” (articolo 8), di “interventi per i Tribunali siti in aree montane” (articolo 9), congiuntamente alle “disposizioni in materia di formazione superiore nelle zone montane” (articolo 10) e (nondimeno) sui “servizi di comunicazione” (articolo 11).

Il Quarto Capo nella Legge del 12 settembre 2025, n. 131, è rubricato «*Tutela del territorio*» e si contraddistingue (in particolare) per una corposa disciplina (“innovativa”) articolata sotto plurimi ambiti materiali che (dalle lettere del testo legislativo) riguardano la “valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani” (articolo 12), gli “ecosistemi montani” (articolo 13), i “parchi e aree protette montane” (articolo 14), le “disposizioni in materia di limiti all’esercizio dell’attività venatoria nei valichi montani” (articolo 15), il “monitoraggio dei ghiacciai e bacini idrici” (articolo 16), i “cantieri temporanei forestali” (articolo 17), la “tutela e salvaguardia degli alberi monumentali e dei boschi monumentali” (articolo 18), gli “incentivi agli investimenti e alle attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori di montagna” (articolo 19), l’istituzione di un apposito “tavolo tecnico per l’individuazione di misure volte ad agevolare la compravendita dei terreni agricoli e gli atti di ricomposizione fondiaria” (articolo 20), fino a contemplare disposizioni sui “rifugi di montagna” (articolo 21) e sulla “attività escursionistica” (articolo 22).

Il Quinto Capo nella Legge del 12 settembre 2025, n. 131, è posto sotto la rubrica dello «*Sviluppo economico*» in montagna. Qui affiora una netta e mirata declinazione delle ampie finalità generali del legislatore sul riconoscimento e la promozione delle zone montane all’interno di un ricercato obiettivo di palpabile sviluppo economico e sociale del territorio montuoso (si veda in particolare l’articolo 23), coltivato all’unisono delle disposizioni sulle “professioni di montagna” che la Legge «riconosce» testualmente nell’articolo 24 (pur in ambigua armonia con le competenze legislative regionali), *in unum* al ventaglio delle “misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate da giovani” (articolo 25), insieme alle ulteriori “misure per l’agevolazione del lavoro agile nei Comuni montani” (articolo 26), passando - poi - per la “agevolazione per l’acquisto e la ristrutturazione di abitazioni principali in montagna” (articolo 27), congiuntamente alla gravida disciplina istitutiva di un apposito “tavolo per la definizione di agevolazioni tariffarie” (articolo 28), fino a giungere alle norme sugli “incentivi per la natalità nei Comuni montani” (*ex articolo* 29) e sul “registro nazionale dei terreni silenti” (di cui all’articolo 30 della Legge).

Infine, il Sesto Capo nel testo legislativo del 12 settembre 2025 (n. 131) è rubricato «*Disposizioni finali*». In questa parte della struttura della Legge è consacrato il contenuto di cinque articoli di “chiusura”: in particolare l’articolo 31, posto sotto la rubrica di “disposizioni particolari per le Regioni a Statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano”, l’articolo 32 rubricato “sostegno finanziario locale”, l’articolo 33 con una rubrica concernente le “abrogazioni” (espresse) conseguenti all’entrata in vigore della Legge e dopotutto si collocano gli articoli 34 e 35, rispettivamente riguardanti le “disposizioni finanziarie” ed i termini di “entrata in vigore” della Legge n. 131 del 2025 (che per la cronaca ha prodotto effetti dal giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

### 3. I fattori apprezzabili della nuova disciplina legislativa

Dopo una rapida “panoramica” sull’ossatura e sulle finalità della Legge del 12 settembre 2025, n. 131, per un attento osservatore sarebbe istintivo volgere lo sguardo verso i consequenziali punti di riflessione sugli effetti giuridici generabili nell’ordinamento a partire dalla segnalata disciplina legislativa.

Per il vero, ci sarebbe prima di tutto da interrogarsi su quali siano (in realtà) i cambiamenti positivi per le zone montane nella Repubblica italiana.

Ebbene, è innegabile che la Legge n. 131 del 12 settembre 2025 posseda degli aspetti positivi: anzi tutto perché si presenta (senza dubbio) come un intervento caratterizzato da un’intelaiatura normativa alquanto strutturata, robusta nonché poderosa nel panorama delle disposizioni sui provvedimenti a favore delle zone montane nella Repubblica. In quest’ottica ci pare di immediata intuibilità l’ambizione perseguita dal legislatore statale: che con l’intervento in esame aspira ad introdurre una disciplina organica della materia montana, con l’audace scopo (“sottaciuto”) di risolvere una volta per tutte le questioni montane nell’ordinamento e superare così le storiche difficoltà attuative del secondo comma nell’articolo 44 della Costituzione.

Di sicuro spicca l’intenzione di recuperare il trascurato valore del diritto delle zone montane che per il nostro ordinamento non è affatto un diritto di nicchia: al contrario oggi è “rilanciabile” come un possibile perno di centralità giuridica per la Repubblica italiana, impegnata nel periodo delle celeberrime transizioni energetiche, ambientali, sociali, economiche, digitali ed amministrative.

Così come altrettanto sicura ci pare la presenza di una certa attenzione nutrita dalla Legge n. 131 del 2025 per i rapporti tra diritto montano e scienze (dure) sulle montagne.

I sintomi di una dialettica tra diritto e scienze extragiuridiche per le montagne sono presenti (a ben riflettere) nel contenuto delle nuove disposizioni sulla classificazione dei Comuni montani, sulla valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani, sugli ecosistemi montani, sui parchi e sulle aree protette montane, sui limiti all’esercizio dell’attività venatoria nei valichi montani, a tacere della significativa disciplina in materia di monitoraggio dei ghiacciai e dei bacini idrici. Ciò senza dimenticare le norme sui “cantieri temporanei forestali”, sulla tutela e salvaguardia degli alberi monumentali e dei boschi monumentali e fino ad arrivare alle preziose previsioni per gli atti di ricomposizione fondiaria, per i rifugi di montagna e per il registro nazionale dei terreni silenti.

Per giunta i germogli dei fervidi collegamenti tra il diritto montano ed i suoi profondi presupposti naturalistici, ambientali, biologici, climatici, ecosistemici, sociali, culturali, economici ed istituzionalistici possono cogliersi - già - nel titolo della Legge n. 131 del 2025 e per l’esattezza nella parte in cui la rubrica legislativa utilizza il termine di «riconoscimento» delle zone montane. Infatti (a meno che non sia un mero caso) sembrerebbe che il legislatore abbia approcciato alla disciplina delle zone montane con l’idea di andare a «*riconoscere*» la *(pre)esistenza del fenomeno montano [...] garantendone la tutela “fondamentale”; compreso ogni tipo di*

rapporto, e di situazione giuridica soggettiva, ricollegabile alla (peculiare) realtà territoriale delle montagne»<sup>19</sup>.

Sicché, è suggestivo il tono del “riconoscimento delle zone montane”: giacché l’atto normativo con cui il legislatore dichiara di riconoscere qualcosa allude - in maniera implicita - alla preesistenza di un oggetto riconosciuto rispetto al soggetto riconoscente<sup>20</sup>.

Così il fenomeno montano ed ogni sua innata peculiarità (naturale, ambientale, sociale, culturale ed economica, nonché istituzionale) corrisponde ad una realtà esistente, vivente e rilevante al di là di qualsiasi positiva manifestazione di volontà del legislatore.

In quest’ottica sembrerebbe che la Legge del 12 settembre 2025, n. 131, sia idonea a saldarsi con quanto espressamente già “riconosciuto” dalla Repubblica in relazione alla garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo: ai sensi della solenne dichiarazione nell’articolo 2 della Costituzione.

Anche perché, prima ancora che la Legge n. 131/2025 intervenisse in materia, la dottrina ha avuto modo di argomentare (proprio) che «il “riconoscimento” costituzionale delle “zone montane” in Italia costituisce una logica specificazione di carattere personale e territoriale (nonché ordinamentale) dell’intimo senso scolpito negli articoli 2 e 3 della Carta repubblicana»<sup>21</sup>.

#### 4. L’impostazione centripeta della nuova Legge: e l’ombra di alcune criticità di fondo

Annotata l’esistenza di originali aspetti positivi della Legge, a contraltare, l’occhio di uno studioso del diritto pubblico non potrebbe non indagare (a tutto tondo) sui potenziali aspetti problematici della nuova disciplina legislativa: soprattutto per focalizzare un quadro complessivo (con i *pro* ed i *contro*) della nuova normativa «per il riconoscimento e la promozione delle zone montane» (così da verificarne quale sia il grado di effettiva attuazione delle prescrizioni costituzionali consacrate nel secondo comma di cui all’articolo 44 della Carta repubblicana).

Senonché, ci sarebbe da porsi una domanda: quali sono le criticità della Legge n. 131 del 2025?

Ebbene, se meditassimo con cura sugli elementi dell’intervento legislativo in rassegna avremmo come conseguenza l’effetto di una lenta messa a fuoco di più di qualche ombra prepotentemente affiorante dall’interno della cornice costituzionale di ripartizione delle diverse competenze nella Repubblica italiana.

Infatti, se scavassimo bene nel solco di legittimità dei titoli competenziali incidenti sul favore per le zone montane arriveremmo al punto di scoprire l’insidia di non pochi con i’ombra offuscanti in Italia la realistica possibilità di successo della Legge n. 131 del 12 settembre 2025.

<sup>19</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 156.

<sup>20</sup> Tutto ciò appaga quell’interconnessione disciplinare tra diritto, scienze naturali e scienze economiche sulla montagna che trova profondo riposo in «quel “conoscere per deliberare” che Luigi Einaudi poneva al centro di una delle sue più note “Prediche Inutili”, con una riflessione che veniva riferita in prevalenza alle deliberazioni di contenuto amministrativo, ma che non mancava di alzare lo sguardo al punto più generale di confluenza tra scienza, tecnica e diritto» E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 2. Qui l’Autore rimanda alla lettura di L. EINAUDI, *Prediche Inutili*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1964, p. 3 ss.

<sup>21</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 159.

Per una Legge com'è quella in commento (che aspira ad introdurre misure organiche e strutturali «a favore delle zone montane») non si può affatto nascondere l'evidente impostazione centripeta: caratterizzata - cioè - da una fortissima trazione degli obiettivi per i territori montani in capo alla, assorbente, sfera di competenza statale che, tuttavia, rischia non poche frizioni e distorsioni nel sistema "poli-centrico" e multilivello della nostra Repubblica delle Autonomie, in particolare sul sostanziale piano attuativo ed esecutivo delle funzioni disciplinate, con il pericolo di dissipare in concreto ciò che in astratto è definito «a favore delle zone montane».

Al riguardo non può sfuggire l'espreso riferimento all'interesse nazionale<sup>22</sup> presente nell'articolo 1 della Legge n. 131 del 2025.

Né sfugge la sostanziale valenza del ricorso alla clausola «unitaria»<sup>23</sup> dell'interesse nazionale che non equivale ad un mero e formale richiamo isolato da parte del legislatore: che invece sviluppa nel proprio impianto normativo una buona ampiezza delle attuali declinazioni giuridiche animanti la *ratio* centripeta (e le esigenze di uniformità) della disciplina dei territori montuosi del Paese.

<sup>22</sup> «Di talché l'invocazione dell'interesse nazionale sembrerebbe brandita come una spada per aprire alla lettera ogni varco possibile all'interno dell'esercizio dei titoli di competenza della legislazione statale incidente sulle "zone montane" della Repubblica» A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 612.

<sup>23</sup> Sulla persistenza della clausola dell'interesse nazionale nell'ordinamento, anche, dopo la celebre revisione del Titolo V della Parte II della nostra Costituzione appare significativo rimandare (senza pretese di esaustività nei riferimenti) alle preziose analisi di A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto della Regione*, n. 5/2001, pp. 945-955; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 89-90; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, pp. 469-474; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 933-945; S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Giappichelli, Torino, 2007; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Cedam, Padova, 2008; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, pp. 883-896; S. PARISI, *Potestà residuale e "neutralizzazione" del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Jovene, Napoli, 2008, pp. 1597-1609; R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, pp. 439-469; E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 670-682; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, pp. 557-564; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 565-568; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-100; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, 2015; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale (nota a sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018, sez. IV, n. 1229)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018; A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 597-644; A. SANDULLI, *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, n. 3/2022, pp. V-XIII; N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2024, pp. 43-54; L. VIOLINI, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2024, pp. 55-62.

Balzano all'occhio (con estrema facilità) i punti in cui le disposizioni della Legge del 12 settembre 2025, n. 131, valorizzano numerose ed espansive materie trasversali di competenza dello Stato: dalla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali montani, passando per le norme generali sull'istruzione in montagna e fino ad arrivare più diffusamente alla determinazione di veri e propri livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che «*devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*»<sup>24</sup> montano.

Peraltro, unitamente al chiaro sfruttamento delle - espansive - capacità teleologiche di numerose competenze finalistiche statali, la Legge n. 131 del 2025 colpisce l'attenzione per il congiunto ricorso (surrettizio) all'istituto dell'attrazione - od avocazione - in sussidiarietà legislativa. Poiché (a ben vedere) i massicci e notevoli interventi pubblici dichiarati dal legislatore come «*necessari per lo sviluppo socio-economico, la tutela e la valorizzazione, delle specificità delle zone montane*» in realtà sottendono l'effetto di attrarre al governo statale gran parte delle funzioni ricadenti nelle materie montane: per ragioni di uniforme esercizio nel Paese dell'azione amministrativa sussidiariamente "avocata" dalla Legge a favore dei territori montuosi.

Una simile lettura risulterebbe corroborata, finanche, da ineludibili fattori finanziari: giacché «*nel celebre quadro degli "equilibri di bilancio" delle Amministrazioni repubblicane e nel sistema riconducibile alla finanza pubblica allargata - in effetti - le risorse disponibili a regime nella legislazione vigente sono proprio quelle di "provenienza" statale (oggetto del "Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane") [...] Ciò avvalorava la prospettiva di un'attrazione in sussidiarietà legislativa statale delle funzioni montane, perché gli ampi e massicci interventi pubblici previsti di fatto poggierebbero [unicamente] su risorse economiche statali (ed in ogni caso sarebbero comunque l'oggetto di un penetrante coordinamento dello Stato): che rappresenta il preludio dell'avocazione funzionale in capo all'Amministrazione centrale dello Stato. Solo ragionando in tal senso, del resto, verrebbero rispettati i basilari principi della finanza pubblica allargata: a tacere della cura imprescindibile per la salvaguardia degli equilibri dei bilanci nella Repubblica*»<sup>25</sup>.

Insomma, nell'impostazione della Legge n. 131 del 2025 non solo vi è il suggestivo riferimento al senso costituzionale dell'interesse nazionale nella Repubblica ma vi è al contempo una sua netta traduzione: attraverso gli istituti delle materie trasversali statali, della chiamata od avocazione in sussidiarietà legislativa di gran parte delle funzioni amministrative montane, in *unum* all'indirizzo e coordinamento dello Stato (particolarmente nell'ambito della finanza pubblica alla base di ogni intervento, legislativo o amministrativo che sia<sup>26</sup>).

<sup>24</sup> Si allude - qui - a significativi profili teleologici nel campo materiale di diverse competenze legislative esclusive dello Stato che, a tutto tondo, meritano di essere considerate (e saldate) insieme alle trasversali capacità finalistiche espresse dal legislatore statale in non poche materie concorrenti con le Regioni: come accade (ad esempio) per il governo del territorio montano, per la tutela della salute nelle zone montane, per l'istruzione (intesa come materia relativa alla "rete" dei servizi di istruzione nelle aree montuose) e nondimeno come si verifica per la stessa valorizzazione dei beni culturali ed ambientali sui territori montuosi.

<sup>25</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 616.

<sup>26</sup> Sul punto si confrontino, *ex plurimis* in dottrina, le puntuali ricostruzioni efficacemente sviluppate nei contributi di C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, pp. 753-768; G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, settembre 2013, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6/2014, pp. 1199-1213; M. G. PUTATURO DONATI, *Competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza*

Ovviamente, qui non si intende discutere della legittimità (in sé) degli istituti centripeti valorizzati dal legislatore statale: poiché in generale è noto che la giurisprudenza costituzionale li riconosce e li avalla - oramai - da anni nel nuovo riparto delle competenze revisionate ad esito della celebre riforma del Titolo V nella Parte II della Carta repubblicana. Tant'è vero che si potrebbe parlare dell'interesse nazionale come una vera e propria araba fenice nel nostro ordinamento<sup>27</sup>.

Il punto è un altro, ed è molto più sottile e delicato, perché ci sarebbe da chiedersi in che misura l'impostazione centripeta adottata dalla Legge n. 131/2025 si armonizzi con l'effettivo e realistico perseguimento di favore delle specificità montane e quindi ci sarebbe da riflettere sulla coerenza con il fondamentale parametro di costituzionalità di cui al secondo comma dell'articolo 44 della Carta repubblicana.

«Tutto ruota intorno al "senso" di attuazione ed esecuzione della disposizione ex articolo 44, secondo comma, della Carta repubblicana»<sup>28</sup>. Ed è su questo irto terreno (ripido) che si è giocata, del resto, la storica partita costituzionale, legislativa, amministrativa ed istituzionale «a favore delle zone montane».

Ecco perché all'inizio di queste riflessioni ci si chiedeva in che misura il recente legislatore statale avesse tenuto conto dei vari e complessi profili (presupposti) per il riconoscimento (effettivo) e la promozione delle zone montane in Italia.

Parimenti nell'esordio al commento di questa nuova Legge del 12 settembre 2025 chi scrive (per onestà intellettuale) aveva già segnalato l'impossibilità di sezionare e di scavare a fondo, in modo esaustivo, all'interno delle plurime e profonde questioni dischiuse nell'attuazione ed esecuzione del secondo comma contemplato dall'articolo 44 della Costituzione.

In estrema sintesi, però, non ci sembrerebbe un fuor d'opera se ci limitassimo a segnalare che le zone montane (con le loro irripetibili ed uniche peculiarità) si presentano per "natura" insofferenti ad essere assorbite da un'uniformante, pervasiva ed omogenea, disciplina statale. A tal riguardo, basterebbe confrontare i lampanti esempi fallimentari di diverse discipline

---

*pubblica e vincoli alle politiche di bilancio anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale: ultime pronunce in tema della Corte costituzionale e prospettive di riforma*, in *GiustAmm*, n. 7/2014, pp. 1-9; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 185-186/2014, pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2015, pp. 639-655; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016 (specie p. 177 ss.); W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 3/2016, pp. 925-963; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, pp. 1541-1554; F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-21; G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2019, pp. 741-774; E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 1-19; A. CAROSI, *Risanamento finanziario, garanzia dei livelli essenziali, poteri sostitutivi: riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, pp. 50-81.

<sup>27</sup> Sia consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

<sup>28</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane. Op. Cit.*, p. 620.

legislative statali del passato: ed in particolare l'insuccesso dell'istituto delle Comunità Montane.

In questi termini l'impostazione della Legge n. 131 del 2025 corre «il rischio di sottovalutare e svilire quel (pregnante) legame esistente tra il territorio montano ed i cittadini montani, che corrisponde ad un elemento specifico (peculiare e singolare) di ogni diversa zona montana che (sul piano naturale, prima ancora che giuridico) nutre l'esigenza di differenziazioni più coerenti con un'esaltazione discensionale della sussidiarietà»<sup>29</sup>. Purtroppo, la nostra impressione è che la nuova Legge del 12 settembre 2025 abbia (all'opposto) valorizzato tutte le capacità "ascendenti" della sussidiarietà verticale nella Repubblica: probabilmente perché agli occhi del legislatore si è palesata un'inadeguatezza (ed incapacità) dei livelli di governo più vicini al cittadino montano.

Epperò una simile impostazione della disciplina legislativa rischia (al contempo) di generare un sostanziale cortocircuito per il favore delle zone montane, giacché sullo sfondo è assai verosimile la genesi di un insidioso pericolo: nella misura in cui è alta la probabilità che gli effetti centripeti di questa nuova Legge n. 131 del 2025 stridano con l'intimo senso ("specifico") del parametro di costituzionalità *ex articolo 44*, comma secondo, della nostra Carta repubblicana nonché con ogni interposta norma parametrica delle "scienze dure" (di fatto) capaci di integrare il significato della disposizione costituzionale sul favore montano e (quindi) idonee a "misurare" il benessere reale delle singole, uniche ed irripetibili, zone montane del Paese.

Ci sembra (quello appena segnalato) un punto critico, di fondo, scavato nel solco di un impianto normativo delicato e che (a nostro avviso) avrebbe meritato degli opportuni accorgimenti, quanto meno, attraverso la ricerca di mirate misure di valorizzazione "locale" degli istituti introdotti dalla Legge n. 131/2025: che per paradosso ha ommesso di bilanciare la propria impostazione centripeta con la tutela delle specificità espressamente riconosciute per le zone montane, nella Repubblica italiana.

Peraltro, al netto di questo nodale profilo critico e dopo anni di storica fragilità degli Enti locali in montagna non possiamo nascondere che un ricollegabile punto (cruciale) avrebbe meritato delle maggiori attenzioni (ed una migliorabile disciplina) da parte del legislatore statale per il territorio montano.

Infatti, dopo palesi difficoltà, ci saremmo aspettati degli accorti e chirurgici interventi legislativi nei confronti delle funzioni fondamentali degli Enti comunali in montagna, pure sotto i martoriati profili di associazionismo tra Comuni, ricadenti nell'ambito materiale della legislazione esclusiva dello Stato (*ex articolo 117*, secondo comma - lettera p - della Costituzione).

Ed invece, con grandissima sorpresa per gli studiosi e gli addetti ai lavori, le funzioni fondamentali dei Comuni e le connesse potenzialità delle Unioni di Comuni montani non sono state (per nulla) toccate dalla Legge n. 131 del 2025.

Ma come può quest'ambiziosa ed organica Legge per le zone montane non aver tenuto conto dei Comuni montani, delle Unioni di Comuni montani e di ogni ridefinibile e potenziabile aspetto riguardante le pertinenti funzioni fondamentali in montagna?

Forse, Comuni montani ed Unioni di Comuni montani non riguardano le zone montane?

---

<sup>29</sup> Ivi, p. 624.

Oppure, diversamente, possiamo dire che i Comuni montani e le loro Unioni comunali funzionino senza problemi?<sup>30</sup>

Nella Legge del 12 settembre 2025, n. 131, non vi è alcuna risposta a questi interrogativi: né vi è traccia di quella che sarebbe stata una “favorevole” disciplina territorialmente differenziabile per le funzioni e l’organizzazione degli Enti comunali montani e delle loro peculiari Unioni di Comuni.

Diversamente, l’articolo 2 della Legge n. 131 del 2025 si occupa della classificazione dei Comuni montani e della delega al Governo per il riordino delle agevolazioni in favore degli Enti comunali riclassificati.

---

<sup>30</sup> Sugli aspetti di funzionamento delle Unioni di Comuni montani nella Repubblica italiana appare significativo rimandare in dottrina agli studi di M. VILLONE, *L’associazionismo tra gli enti locali: profili evolutivi*, in *Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi*, Formez, Napoli, 1984, pp. 15-35; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La gestione di servizi intercomunali e la problematica del livello di governo intermedio*, in *Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi*, Formez, Napoli, 1984, pp. 153-168; L. VANDELLI, *I modelli associativi nei progetti di riforma del governo locale*, in *Modelli associativi intercomunali per la gestione dei servizi*, Formez, Napoli, 1984, pp. 171-191; M. CACIAGLI (a cura di), *Governo locale, associazionismo e politica culturale*, Liviana, Padova, 1986; L. A. STOPPELLI, *Osservazioni sul ruolo della Comunità montana nell’attuazione dell’Unione di Comuni di cui alla l. 142/90*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 11/1999, pp. 985-995; C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2000, pp. 305-326; C. ROMEI - T. ROMEI, *Le comunità montane come Unioni di Comuni. La nuova composizione degli organi*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 19/2000, pp. 1957-1958; P. P. MILETI, *Le Unioni di Comuni. La cooperazione tra gli enti locali quale scelta obbligata per i piccoli Comuni*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 11/2003, pp. 1281-1286; A. D’ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005, pp. 643-671; M. MORELLI, *L’associazionismo tra enti locali: disciplina vigente e prospettive di riforma alla luce delle modifiche al D.L.vo n. 267/2000*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 15/2005, pp. 1667-1674; A. CELOTTO - A. D’ALOIA - C. PIETROBELLI - G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli Comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte. Rapporto di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; G. CAIA - T. F. GIUPPONI - A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e federalismo fiscale*, Bologna University Press, Bologna, 2009; P. MESSINA (a cura di), *L’associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, CLEUP, Padova, 2009; G. MARINUZZI - W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale e socioeconomica delle Unioni di Comuni*, in *Amministrare*, n. 3/2011, pp. 341-362; G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di Comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali nella stagione del “federalismo Fiscale”*, Cacucci Editore, Bari, 2012; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2012, pp. 1-26; P. BILANCIA, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 117-146; M. MAROTTA, *L’associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in *Amministrare*, n. 1/2015, pp. 151-161; M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2017, pp. 523-546; G. MARINUZZI - W. TORTORELLA, *Le fusioni e le unioni di Comuni*, in *Amministrare*, n. 3/2018, pp. 477-488; M. TRIMARCHI, *Associazionismo intercomunale e principio autonomistico*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2019, pp. 317-340; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, pp. 523-533; D. MONE, *L’associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte Cost. n. 33 del 4 marzo 2019*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, pp. 1-11; A. GENTILINI, *Il dimensionamento “eteronomo” degli enti territoriali “autonomi”: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo “coadiuvante”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2019, pp. 1957-1976; A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2021, pp. 20-37; F. LEONZIO, *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 731-748; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell’adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull’associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, pp. 1-42.

Il che è senz'altro utile per l'esatta precisazione giuridica di quali siano i Comuni montani, e per circoscrivere il campo normativo delle «zone montane», ma si faccia molta attenzione perché ciò non equivale ad un intervento di disciplina sulle competenze e sulle funzioni degli Enti comunali montani che continuano a scontare le stesse debolezze (territoriali, funzionali ed organizzative) del passato.

«In altri termini, una riclassificazione dei Comuni montani non avrebbe l'effetto di modificare [e di migliorare] la disciplina delle fondamentali funzioni comunali»<sup>31</sup> nelle zone montane.

Come può la Legge «per il riconoscimento e la promozione delle zone montane» aver trascurato questi profili?

Ed allora ci attanaglia, a ben riflettere, un problema: tanto grande quanto (con maestria) nascosto e celato tra le pieghe testuali della Legge n. 131 del 12 settembre 2025. Infatti, non dobbiamo mai perdere di vista che l'attuale assetto amministrativo «a favore delle zone montane» (dopo anni di legislazione) riposa (ancora) sull'immodificato esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni montani e delle loro Unioni di Comuni montani.

Senonché, su chi ricadrà in concretezza il compito di attuare ed eseguire le funzioni in astratto previste dalla nuova Legge?

Come già scritto, più volte, è notevole l'ambiziosità del legislatore nel prevedere imponenti fini ed obiettivi per le zone montane e peculiari funzioni a loro favore (a titolo esemplificativo, in materia di presidi sanitari, di mobilità, di scuole di montagna, di servizi educativi per l'infanzia, di servizi di comunicazione, di tutela del territorio montano, di sviluppo socioeconomico locale): ma chi si occuperà in concreto di eseguire nelle zone montane le funzioni pubbliche previste *ex lege*?

In realtà, ci sembra improbabile che la forte natura centripeta ed a trazione statale della Legge n. 131 del 2025 possa surrogare le storiche debolezze dei Comuni montani.

## 5. L'occasione persa per le *Green Communities* e le *Aree Interne*

Al di là di tutto quanto appena detto, ci sarebbe da annotare l'esistenza di un'ulteriore svista nel tessuto costitutivo della nuova disciplina legislativa per il riconoscimento e la promozione delle zone montane: perché, in effetti, agli occhi degli studiosi di diritto pubblico non potrebbe passare inosservato come l'aspirazione organica della Legge n. 131 del 2025 pecchi in realtà di valorizzare appieno le esperienze maturate nell'ordinamento in materia di *Green Communities* e nel campo della *Strategia Nazionale delle Aree Interne*.

In questa sede non è possibile ripercorrere ed analizzare con esaustività i diversi profili giuridici delle *Green Communities* e delle *Aree Interne* nel Paese: per cui sarebbe necessaria una separata trattazione monografica *ad hoc*. A tal proposito, però, sia sufficiente rilevare (per lo meno) che gli istituti delle *Green Communities* e delle *Aree Interne* nel Paese hanno rappresentato, fino ad oggi, degli importanti elementi di una *pars construens* dei cocenti fallimenti del diritto montano nella Repubblica italiana che spinta dalle fonti europee ha avuto occasione di recepire e gradualmente attuare delle originali misure di favore per le aree montuose: attraverso percorsi

<sup>31</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 623.

normativi diversi tra loro, ma complementari nel generare un impatto positivo sulla condizione delle zone montane in Italia<sup>32</sup>.

In nuce, le *Green Communities* hanno incarnato un istituto che mosso dal criterio dell'equilibrato sviluppo sostenibile si è evoluto «nel verso di un nevralgico sostegno all'effettiva realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale dei cittadini montani: finalmente destinatari di preziosi interventi nella Repubblica [non più assistenzialistici, ma] diretti a trasformare quegli ostacoli che in passato hanno di fatto limitato la libertà e l'eguaglianza nelle "zone montane" in elementi di completo segno opposto (ossia traguadabili come fattori positivi)»<sup>33</sup>. Ed in maniera, pressoché, complementare seppur del tutto parallela - e sostanzialmente separata - è andata delineandosi la *Strategia Nazionale per le Aree Interne*: che con i suoi effetti di coesione economica, sociale e territoriale si è posta nell'ottica di un pragmatico nonché realistico invero «del principio di eguaglianza dei cittadini (eguaglianza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza (eguaglianza interterritoriale)»<sup>34</sup>.

«Per giunta, se verificassimo (con esattezza) scopriremmo che nel nostro ordinamento la disciplina dei due istituti [delle *Green Communities* e delle *Aree Interne*] è stata posta in essere storicamente (non è dato sapere con quanta casualità) proprio nel periodo italiano di fallimentare sperimentazione – cocente – della progressiva soppressione delle *Comunità Montane*»<sup>35</sup>. Qui si ragiona (perciò) di misure non marginali per le zone montane e per l'attuazione e l'esecuzione del secondo comma *ex articolo 44* della Costituzione che (ci si ricordi) è presente come prima finalità espressa nel testo della Legge n. 131 del 12 settembre 2025.

Eppure, nonostante ciò, la nuova disciplina della Legge n. 131 del 2025 ha perso l'occasione di armonizzare (cioè di "sistematizzare" meglio e di perfezionare coerentemente) tra loro gli effetti delle *Green Communities* e delle *Aree Interne* nell'ordinamento della Repubblica.

Qualcuno potrebbe qui eccepire che le *Green Communities* e le *Aree Interne* vengono richiamate nell'articolo 3 della Legge n. 131 del 2025: per esattezza in relazione alla disciplina sulla *Strategia per la Montagna Italiana*.

Ciò è senz'altro vero, ma si tratta di un semplicissimo richiamo formale ossia di un mero (scarno e banale) rinvio di stile: letteralmente ristretto «a tener conto» delle *Aree Interne* e delle

---

<sup>32</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto sia consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 454 ss. Se qui volessimo sintetizzare al massimo «potremmo definire la *Strategia Nazionale delle Green Communities* e la *Strategia Nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne* come "complementari": poiché evidenziano un'integrabile attenzione condivisa - proprio - per le *Unioni dei Comuni* che rappresentano il livello di governo locale in cui le *Strategie* trovano un'esecutiva realizzazione amministrativa delle discipline normative a monte. Ciò manifesta non solo un'apprezzabile complementarietà sul piano dell'«organizzazione» nell'ordinamento: ma esprime finanche complementari forme nella fisionomia delle funzioni in sostanza esercitabili attraverso le due *Strategie* (delle *Green Communities* e delle *Aree Interne*) in effetti trasudanti punti di integrabilità (si faccia attenzione) tra i fini dell'equilibrata crescita sostenibile (ambientale, economica e sociale) delle «zone montane» (con le *Green Communities*) e gli obiettivi della coesione (economica, sociale e territoriale) per lo sviluppo delle *Aree Interne* nella Repubblica» A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., pp. 575-576.

<sup>33</sup> Ivi, p. 527.

<sup>34</sup> S. GAMBINO, *Stato, diritti sociali e devolution: verso un nuovo modello di welfare*, 2 febbraio 2006, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, agilmente consultabile online sul seguente indirizzo telematico: [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dibattiti/revisione/gambino\\_20060202.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/revisione/gambino_20060202.html).

<sup>35</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 470.

*Green Communities*. Il che non equivale in sostanza ad una disciplina normativa di coordinamento tra istituti montani né si può pretendere che la pianificazione per la Strategia della Montagna Italiana si sostituisca al legislatore in materia di *Green Communities* e delle *Aree Interne* (cosa del tutto impossibile, nel sistema delle fonti, anche alla luce del basilare principio di legalità dell'azione amministrativa<sup>36</sup>; soprattutto nella sua declinazione sostanziale).

Questo punto potrebbe forse apparire marginale nell'economia del favore per le zone montane, epperò reca il potenziale effetto di creare insidiosi e deprecabili disallineamenti (a compartimenti stagni) tra le discipline degli istituti vigenti sui territori montuosi del Paese.

## 6. Un sunto di massima

Se volessimo provare in poche righe ad esprimere una sintesi della Legge del 12 settembre 2025, n. 131, potremmo riepilogare dicendo che si tratta di una fonte di produzione del diritto montano encomiabile per la solidità dell'impianto, per le finalità perseguite, nonché meritevole per diversi aspetti positivi consacrati sulla carta del testo normativo. Laddove emerge in particolare il senso giusnaturalistico del suggestivo tono di "riconoscimento" delle zone montane: divenute - così - protagoniste di una disciplina legislativa lodevole, in specie, alla luce della dialettica tra diritto e scienze extragiuridiche per le montagne.

Però il grande paradosso è che i vari profili apprezzabili (a ben riflettere) rischiano in sostanza di non ricevere una traduzione concreta e specifica nell'ordinamento (senza esprimersi realmente) a causa della, netta, impostazione centripeta (ed uniformante) adottata dal legislatore.

---

<sup>36</sup> Sul fondamentale principio di legalità dell'azione amministrativa, *ex plurimis* in dottrina, appare utile rimandare alle preziose analisi di F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova, 1966; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973; L. CALIFANO, *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/1983, pp. 1054-1062; G. BERTI, *Legalità e razionalità nell'azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, n. 3/1987, pp. 310-316; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1993; G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1994; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2001; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Giappichelli, Torino, 2001; C. PINELLI, *Modernizzazione amministrativa, principio di legalità, interpretazione costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2001, pp. 83-111; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell'amministrazione. Ipotesi dottrinale e casistica giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2002; N. BASSI, *A volte (per fortuna) ritorna: il principio di legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e norme comunitarie*, in *Il Foro Amministrativo - T.A.R.*, n. 6/2002, pp. 1900-1913; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 623-634; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, il Mulino, Bologna, 2007; N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale e autotutela amministrativa*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2008, pp. 311-316; S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge nella sent. 115/2011*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, agilmente consultabile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, il Mulino, Bologna, 2012; M. A. SANDULLI, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Diritto e società*, n. 4/2015, pp. 649-669; F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2017, pp. 263-274; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2017; G. P. DOLSO, *La nuova riforma dell'attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2020, pp. 1126-1141.

In estrema sintesi, la Legge n. 131 del 2025 possiede un chiaro ed evidente merito: che è quello di ambire a valorizzare il diritto montano, a lungo trascurato in Italia.

Per far ciò il legislatore ha premuto sulla leva dei vitali rapporti tra diritto e scienze extragiuridiche sulle montagne valutate quali fenomeni preesistenti rispetto alla positiva disciplina normativa.

L'esempio lampante di quanto appena detto può cogliersi nell'intimo significato della suggestiva indicazione del «riconoscimento» delle zone montane all'interno della rubrica della Legge (oltre che in sue diverse disposizioni).

Il problema è che quest'apprezzabile prospettiva di riconoscimento per le zone montane corre il serio pericolo di rimanere soltanto sulla carta del legislatore, perché l'uniformante impostazione centripeta della Legge n. 131 del 2025 sottende il potenziale effetto di trascurare in sostanza le specificità di ogni zona montana: le cui realtà locali si ritrovano ad essere livellate e disciplinate indifferenziatamente da una normativa statale che (per più di una volta) trascende le peculiarità delle autonomie montane.

Ciò accade (in primo luogo) nel momento in cui viene esasperata dalla Legge l'espansività degli istituti dell'interesse nazionale: dinanzi al quale non corrisponde alcun tipo di bilanciamento (o contrappeso) con la garanzia costituzionale delle autonomie territoriali montane, caratterizzanti la nostra Repubblica.

Per giunta, dal punto di vista delle funzioni amministrative le realtà locali in montagna vengono in tutta franchezza sorprendentemente ignorate dalla disciplina della Legge n. 131 del 12 settembre del 2025: che manca di intervenire - proprio - sulle funzioni fondamentali dei Comuni montani e sulle sussidiarie forme associative per le zone montane. Si ragiona di una profonda lacuna che si è acuita ed accresciuta purtroppo in conseguenza della perdita occasione di un'armonizzazione (e di un perfezionamento) degli effetti delle *Green Communities* e delle *Aree Interne* nel Paese.

È un paradosso ma, forse, la nuova Legge in commento avrebbe dovuto rimanere con i piedi per terra sulle zone montane della Repubblica.

#### **7. Lo sforzo per andare al di là delle critiche prospettabili: quale sarebbe stata la migliore strategia del legislatore statale?**

Ci sembra inopinabile concludere che il legislatore per il riconoscimento e la promozione delle zone montane avrebbe dovuto rimanere più con i piedi per terra sulle montagne: sui loro Comuni montani, sulle pertinenti funzioni fondamentali, sull'annessa possibilità dell'esercizio associato dei servizi e delle attività comunali per i cittadini delle zone montuose, su ogni complementare tipo di valorizzazione e miglioramento delle *Green Communities* in montagna e delle *Aree Interne* nel Paese. In generale, sarebbe stata opportuna una maggiore attenzione per il rapporto esistente tra ogni specifico territorio montano e le relative forme locali di comunità dei cittadini (su di un piano squisitamente istituzionalistico ed amministrativo).

Dal che risulta impossibile non intravedere sullo sfondo la probabilità di un grandissimo pericolo nascosto tra le pieghe della Legge del 12 settembre 2025, n. 131, che (infatti) nutre il rischio di generare e covare nell'ordinamento uno scarto (vistoso) tra prescrizioni legali e diritto

vivente in montagna overosia tra le previsioni sulla carta legislativa ed i concreti effetti giuridici per chi vive nelle diverse zone montane della Repubblica: in pratica, come potrà l'impostazione centripeta di questa Legge del 2025 sopperire alle storiche debolezze dei Comuni montani e garantire in effetti la realizzazione dei fini di favore e dei servizi pubblici per i cittadini delle zone montane?

Eppure, prima ancora che la Legge n. 131 del 2025 venisse approvata, la dottrina non ha mancato di informare il legislatore: avvertito - proprio - che «*territorio e cittadinanza sono [...] due nodali categorie che se scollegate tra loro finirebbero – di fatto – per ridicolizzare qualsiasi modello amministrativo, possibile, per l'organizzazione delle “zone montane”*»<sup>37</sup>. D'altronde, è la stessa storia sui fallimenti della legislazione montana ad insegnarlo.

Epperò, sarebbe troppo semplice e comodo fermarsi qui nel commento della novità legislativa.

Perché, ribaltando i termini del discorso fatto e spingendosi oltre un'inconfutabile *pars destruens* della Legge n. 131/2025, ci sarebbe da interrogarsi su quale sarebbe stata - in realtà - la migliore strategia possibile del legislatore statale in materia di zone montane della Repubblica italiana.

Chi scrive è consapevole «*che [...] lo Stato si sia trovato pressappoco costretto a dover intervenire sussidiariamente per sopperire nella sostanza alle palesi difficoltà manifestate nell'ordinamento dalle legislazioni regionali: [...] incapaci di sfruttare appieno l'essenza dei relativi titoli competenziali nelle materie incidenti sulle zone montane (a triste scapito del favore montano)*»<sup>38</sup>.

Perciò, in verità non riteniamo un fuor d'opera l'uso dell'interesse nazionale come spada brandita dalla Legge n. 131 del 2025 per aprire varchi nell'ordinamento «*a favore delle zone montane*».

Quello che invece non condividiamo è l'assenza di una disciplina legislativa capace di realizzare un effettivo bilanciamento (ovvero un realistico contrappeso) con le garanzie costituzionali delle autonomie caratterizzanti le zone montane nonché le pertinenti specificità tutelate *in primis* dal secondo comma dell'articolo 44 della Carta repubblicana.

In altri termini, con il ricorso al meccanismo dell'interesse nazionale il legislatore statale avrebbe potuto prevedere delle coordinanti forme di coinvolgimento e soprattutto di responsabilizzazione degli Enti territoriali sulle zone montane: tramite cui sarebbero stati rafforzati notevoli e nevralgici punti suscettibili di miglioramento del diritto (finora) stratificatosi sul territorio delle montagne in Italia. Il discorso pare lapalissiano soprattutto per il potenziabile regime delle funzioni degli Enti locali sulle zone montane: in cui il legislatore statale avrebbe potuto incidere assai efficacemente (epperò non l'ha fatto) tanto nei confronti dei Comuni montani nelle Regioni a Statuto Ordinario (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma - lettera p - della Costituzione), tanto nei riguardi degli Enti comunali delle Regioni a Statuto Speciale (nei cui Statuti è continuato a sopravvivere proprio l'espreso riferimento al limite dell'interesse nazionale e della necessaria armonia con la Carta costituzionale, senza

<sup>37</sup> A. MITROTTI, *Sentieri Giuridici per le Zone Montane*. Op. Cit., p. 184.

<sup>38</sup> Ivi, p. 451.

dimenticare i limiti dei principi dell'ordinamento giuridico nonché le norme statali di riforma economico-sociale).

In particolare, a nostro avviso, la Legge del 12 settembre 2025, n. 131, avrebbe senz'altro meritato una migliore strategia sotto due peculiari profili: 1) un primo punto è di carattere procedimentale; 2) un secondo aspetto è di natura sostanziale.

Quanto al primo punto il legislatore statale avrebbe dovuto ricordare bene «che sulla base di una combinata lettura delle vigenti disposizioni di cui agli articoli 5 e 114 della Carta costituzionale lo Stato partecipa alla Repubblica in una posizione di, tendenziale, parità e non più di supremazia rispetto agli altri Enti pubblici territoriali, facendo, conseguentemente, sì che la tutela “intramontabile” degli interessi nazionali e – mutatis mutandis – delle esigenze unitarie della Repubblica non sia più la riservata espressione di una supremazia dello Stato, bensì il ‘frutto’ di una logica legata (ed a filo doppio, direi) tanto al principio della sussidiarietà quanto al (parallelo) ‘raccolto’ dalla [...] attuazione del principio, essenziale, della ‘leale collaborazione’ tra gli Enti pubblici territoriali cui afferiscono gli unitari interessi comuni della Repubblica»<sup>39</sup>.

In altre parole, se è vero che l'interesse nazionale può ad oggi ritenersi come un'araba fenice nel nostro ordinamento è altrettanto vero che le differenze con il passato non mancano. È permasta sicuramente la necessità di garantire l'unità: specialmente nel policentrico e multilivello assetto della Repubblica risultante dalla revisione del Titolo V.

Tuttavia, sono cambiati i meccanismi di funzionamento dell'interesse nazionale che orfano della clausola di supremazia si è sviluppato nell'ordinamento facendo leva su nuovi e particolari “titoli” abilitativi per l'intervento unificante dell'azione statale: come accade per le materie trasversali, per la chiamata in sussidiarietà legislativa e per i poteri sostitutivi del Governo statale.

Il punto è che la legittimità degli istituti statali di interesse nazionale nel vigente Titolo V rinviene un solido fondamento costituzionale nei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione rispetto all'esercizio delle competenze “sulla Carta” attribuite ai diversi Enti territoriali (tutti paritetici, per lo meno, tendenzialmente) nella Repubblica delle Autonomie.

Cosicché, dinanzi all'espreso riferimento all'interesse nazionale da parte della Legge n. 131 del 2025 ci saremmo aspettati quanto meno una previsione *ad hoc* di effettivo e reale coinvolgimento e coordinamento di tutti gli Enti territoriali chiamati in causa (e pressoché ‘trascinati’) dalla nuova disciplina legislativa: che per nessuna legittima ragione avrebbe potuto sottrarsi al rispetto di una leale collaborazione imprescindibile nei raccordi tra tutte le Amministrazioni interessate.

Il che merita di essere sottolineato (pur) nella consapevolezza delle croniche e storiche difficoltà di svolgimento del principio collaborativo tra i diversi Enti della Repubblica italiana, sotto il profilo procedimentale<sup>40</sup>.

<sup>39</sup>A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 143-144.

<sup>40</sup>Sui problemi di funzionamento della “leale collaborazione” nell'assetto autonomistico risultante dalla nota riforma costituzionale del 2001 appare emblematico rimandare *ex multis* alle analisi offerte nei contributi di F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp.

Ciò però non avrebbe dovuto esimere il legislatore statale dal prevedere meccanismi di raccordo e coordinamento degli Enti territoriali titolari di competenze in sostanza assorbite dalla disciplina montana dei pervasivi istituti (uniformanti) di interesse nazionale: come è nel caso delle varie ed espansive materie trasversali presenti nell'impianto della Legge n. 131 del 2025 e come accade, in parallelo, per l'attrazione in sussidiarietà legislativa di tutti i diversi interventi pubblici dichiarati espressamente come «*necessari per lo sviluppo socio-economico, la tutela e la valorizzazione, delle specificità delle zone montane*» (si legga a tal proposito l'articolo 1, comma 2, della Legge in commento).

Ma, oltre ai migliorabili aspetti sul piano della disciplina procedimentale (per paradosso ancorata ad un'impostazione anteriore alla revisione del Titolo V), sotto un profilo di natura sostanziale, a ben vedere, sarebbe stato altresì opportuno l'intervento normativo dell'unico istituto di interesse nazionale che la Legge del 12 settembre 2025, n. 131, non ha utilizzato in effetti: qui il riferimento cade sui poteri sostitutivi del Governo statale (in base al celebre articolo 120, secondo comma, della Costituzione).

Da un punto di vista di carattere sostanziale (infatti) la Legge n. 131 del 2025 ha omesso di far leva sul meccanismo "unitario" dei poteri statali previsti dal secondo comma dell'articolo 120 della Carta repubblicana.

Eppure, a parer nostro, il ricorso all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del legislatore sarebbe stato più efficace per le zone montane di quanto lasciasse immaginare l'uso poco circoscrivibile (e difficilmente governabile) delle espansive materie finalistiche di competenza statale nel nostro sistema autonomistico: del pari, un discorso analogo potrebbe farsi nel confronto tra la clausola dei puntuali poteri *ex articolo 120* (secondo comma) della Costituzione e l'invasiva chiamata (od attrazione) in sussidiarietà legislativa (che con non poche ambiguità

---

1169-1174; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 416-449; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 578-586; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pp. 233-268; R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 393-398; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Il Foro Amministrativo - T.A.R.*, n. 4/2009, pp. 1304-1336; M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; I. RUGGIU, *La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché e un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 877-881; A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2012, pp. 2939-2941; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 947-1000; A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 1-9; F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 119-132; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3/2018, pp. 897-956; F. GUELLA, *"Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, pp. 1022-1030.

riguarda “tutti” gli interventi «*necessari per lo sviluppo socio-economico, la tutela e la valorizzazione, delle specificità delle zone montane*»).

Quello che - qui - si sta cercando di mettere a nudo è che un accorto utilizzo dei poteri sostitutivi avrebbe rappresentato le spoglie di un intervento statale più oculato, più mirato ed in concreto più efficace dell’*indefinita* portata delle materie trasversali dello Stato e dell’*ambigua* operatività della chiamata in sussidiarietà legislativa per (“tutte”) le funzioni montane.

In tal senso il ricorso alla clausola dei poteri *ex articolo* 120, comma 2, della Costituzione avrebbe prodotto degli effetti maggiormente localizzabili per i territori montani, in sostanza, suscettibili di regimi di sostituzione “differenziabili” proprio da zona a zona nella Repubblica italiana.

Il regime dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle funzioni e competenze degli Enti sulle zone montane avrebbe potuto produrre (infatti) delle apprezzabili differenziazioni di intervento in Italia: giacché la concreta surrogazione statale sarebbe cambiata (proprio) a seconda del diverso grado di adempimento territoriale dei generali obiettivi fissati per le zone montane che avrebbero, così, beneficiato di una disciplina maggiormente adattabile ad ogni locale specificità montana e soprattutto più compatibile con le diverse capacità funzionali delle Istituzioni Pubbliche soggette alla clausola sostitutiva *ex articolo* 120, comma 2, della Costituzione.

Con la giusta attenzione il livello statale avrebbe potuto congegnare un meccanismo più consono al “riconoscimento” delle specificità montane dell’ordinamento. L’esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato avrebbe potuto infatti favorire la genesi di un’originale disciplina nazionale: uniforme, ma al contempo più elastica e più adattabile alle specificità delle realtà locali in montagna.

Se ciò fosse accaduto, a ben riflettere, ogni Ente territoriale nella Repubblica avrebbe in sostanza rinvenuto un maggior grado di coinvolgimento e (soprattutto) una più diretta responsabilizzazione (politica ed amministrativa) nei compiti di garanzia costituzionale del favore per le zone montane: le quali in effetti avrebbero beneficiato di una normativa statale più attenta alle specificità locali e più capace nella delicatissima funzione di una chirurgica armonizzazione e valorizzazione delle diverse competenze degli Enti pubblici “responsabili” sulle zone montane che perciò avrebbero goduto di più estese tutele costituzionali.

Anche perché (com’è noto) il secondo comma nell’articolo 120 della Carta repubblicana è fermo nel prescrivere proprio che «*la Legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*».

Certamente qui non si ignora l’esistenza della celebre Legge la Loggia<sup>41</sup>, tuttavia in un rapporto di genere a specie tra fonti normative di pari rango nulla esclude che (se avesse voluto) il legislatore del 2025 avrebbe potuto introdurre una fitta (capillare e localizzabile) disciplina territoriale delle competenze e funzioni montane temporaneamente sostituite: *in unum* alle pertinenti procedure sostitutive.

---

<sup>41</sup> La Legge del 5 giugno 2003, n. 131 (rubricata «*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*») - anche comunemente nota come Legge La Loggia - ha dato attuazione all’articolo 120, secondo comma, della Carta costituzionale.

Peraltro, la bontà dell'istituto dei poteri sostitutivi dello Stato avrebbe meritato di essere valutata finanche alla luce di due fondamentali ed imprescindibili elementi: 1) da un lato è inconfutabile che la gran parte delle competenze a rigore ricadenti in materia di zone montane non corrisponde oggi ai titoli della potestà statale, in base al quadro vigente di ripartizione costituzionale dei poteri all'interno della Repubblica italiana; 2) dall'altro lato avrebbe dovuto balzare all'occhio l'inerzia - palese - di numerosi Enti territoriali in montagna, pressoché inadempienti nell'effettivo compito di attuazione ed esecuzione del secondo comma *ex articolo 44* della Costituzione (una semplice ed evidente prova empirica è data, purtroppo, dalla critica condizione di svantaggio e difficoltà in cui tuttora versa l'esistenza di vari cittadini nelle zone montane).

Ed allora (viste le ragioni dell'unità giuridica ed economica e soprattutto considerata la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) nulla esclude che (se avesse voluto) la Legge n. 131 del 2025 avrebbe potuto prevedere - *in primis* - una pregnante disciplina sostitutiva degli organi delle Regioni italiane: quali Enti titolari della gran parte delle competenze legislative in materia di «zone montane» nella Repubblica, soprattutto, alla luce dei celebri effetti della revisione del Titolo V nella Parte II della Costituzione.

Sul punto la disciplina statale avrebbe potuto intervenire attraverso l'introduzione di particolari previsioni legislative di cornice ed in sostanza equiparabili a Leggi Quadro proiettate a consacrare nell'ordinamento degli obiettivi e delle finalità comuni a tutti gli Enti regionali: che però avrebbero potuto al contempo godere di ampi margini di autonomia e di discrezionalità per l'individuazione specifica dei mezzi e delle misure da adottare «*a favore delle zone montane*».

Se la Legge del 2025, n. 131, avesse avuto questa fisionomia, allora, si sarebbe assistito ad una fonte ricalcante in realtà logiche molto simili (*mutatis mutandis*) a quelle delle Direttive Europee nei confronti degli Stati Membri dell'Unione: con l'ovvia differenza che il ruolo del coordinamento statale verso gli Enti regionali sarebbe stato "sostitutivamente" temporaneo, per lo meno, fino al raggiungimento di un soddisfacente grado di adempimento della disposizione *ex articolo 44* della Costituzione e comunque sempre nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

Se ci pensassimo - bene - una simile impostazione nella Legge n. 131 del 2025 avrebbe permesso all'interesse nazionale maggiori capacità di adattamento ed armonizzazione con le peculiarità e le differenziazioni insite nel complesso fenomeno montano: comprensivo delle tutele per le sfere di autonomia e delle competenze delle Regioni in materia di zone montane.

Una simile impostazione, in realtà, avrebbe potuto bilanciare con maggior precisione gli interessi centripeti dello Stato e le esigenze autonomistiche nell'ordinamento repubblicano segnato dalle zone montane.

Certo, per i territori montani in ogni caso sarebbe stato importante misurare i miglioramenti delle condizioni "percepiti" ad onta della nuova disciplina statale: finanche per circoscrivere la stessa temporaneità dei poteri sostitutivi nei confronti degli Enti regionali.

Ma, in tutta franchezza, si ragiona di un aspetto che si sarebbe potuto realizzare in concreto proprio attraverso la definizione nella disciplina sostitutiva dello Stato di precisi termini che gli organi legislativi delle Regioni sostituite avrebbero dovuto rispettare per "riappropriarsi" delle

pertinenti competenze in materia montana ed in specie per rendicontare la realizzazione degli obiettivi «a favore delle zone montane»: dei loro cittadini, delle connesse situazioni giuridiche ed a beneficio di un comune interesse nazionale - di fatto - intramontabile in sostanza e sul piano organizzativo “condivisibile” nella Repubblica tramite delle (auspicabili) previsioni normative su procedimenti ispirati ad una leale collaborazione (sia sul piano verticale dei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali, sia sul piano orizzontale delle relazioni - viventi - tra l’esercizio del potere pubblico ed ogni condizionata sfera di vita dei cittadini in montagna).

Andando oltre le sostituibili competenze regionali e procedendo a tutto tondo sotto il profilo delle conseguenti attività amministrative, sulle zone montane, il legislatore statale avrebbe potuto non solo disciplinare al meglio le fondamentali funzioni degli Enti locali in montagna (rafforzandone la fisionomia): ma sarebbero state altresì auspicabili delle peculiari previsioni di poteri sostitutivi (di controllo) dello Stato nei confronti degli organi di quei Comuni montani in evidenti difficoltà di bilancio od in palese crisi di organico del personale e più in generale contrassegnati da vari anni di stenti nella garanzia dei basilari principi costituzionali del buon andamento amministrativo e dell’efficacia ed efficienza dei servizi pubblici - essenziali - sul territorio. Si tratta qui di un aspetto delicatissimo ed assai spesso intrecciato alle rivendicazioni di autonomia degli Enti comunali: la cui identità però sbiadisce (fino a necessitare una sussidiaria sostituzione) proprio nel momento dell’incapacità e dell’inadeguatezza nell’assolvimento delle funzioni che (recita, espressamente, il Tuel<sup>42</sup>) «riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità». In quest’ottica il bisogno dei poteri sostitutivi dello Stato (ex articolo 120, comma 2°, della Costituzione) non potrebbe non emergere nell’ordinamento: «lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Il che (naturalmente) varrebbe sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra lo Stato ed i Comuni montani interessati da condizioni bisognevoli di un intervento sostitutivo del livello statale. Certo, non andrebbe dimenticato che diverse criticità comunali sarebbero risolvibili (a monte) da una legislazione dello Stato più oculata e sensibile ad una ridefinizione *ad hoc* delle funzioni fondamentali degli Enti locali di montagna.

In estrema sintesi, dopo le riflessioni condivise nel presente articolo, riteniamo ragionevole poter concludere che la spada dell’interesse nazionale brandita dalla Legge n. 131 del 2025 per aprire dei varchi a favore delle zone montane nell’ordinamento rischia di non colpire il bersaglio: perché purtroppo ci sembra un’arma utilizzata con pochissima consapevolezza degli effetti spiegabili nel concreto sistema vivente dell’attuale Repubblica delle Autonomie. L’impressione insomma è che lo Stato sia ricorso a brandire l’interesse nazionale in modo isterico ed istintivo, più con forza che con intelligenza, pur al netto di ogni buona intenzione - indicata - e nonostante l’importanza e la legittimità giuridica dell’armamento selezionato: che però impiegato nei termini descritti appare muoversi alla cieca, perdendo di vista il terreno delle zone montane contemplate dall’articolo 44 (secondo comma) della nostra Costituzione.

---

<sup>42</sup> Ci riferiamo in particolare all’articolo 13 (posto sotto la rubrica di «Funzioni») del D. Lgs. del 18 agosto 2000, n. 267.