

Sentieri giuridici per le zone montane*

di Vincenzo Candido Renna**

L'imponente monografia di Antonio Mitrotti, edita da Editoriale Scientifica nel 2025, rappresenta un contributo di straordinaria rilevanza nel panorama degli studi di diritto costituzionale e pubblico italiano, colmando una lacuna dottrinale di sistematicità negli studi della materia che da decenni era affrontata solo settorialmente (facendo purtroppo percepire all'opinione pubblica l'idea di un settore di "nicchia" nell'ordinamento). Ed invece, con oltre settecento pagine di rigorosa analisi sistematica, l'Autore offre la prima vera sistemazione organica della materia del diritto della montagna nell'ordinamento della Repubblica italiana, così riprendendo e superando i contributi "classici" degli studiosi che negli anni passati avevano iniziato a tracciare i contorni di questa disciplina¹.

* Recensione di Vincenzo Candido Renna: ad Antonio Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari "ad alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

** Avvocato Cassazionista - già Cultore di Diritto Amministrativo - Università degli studi di Bari – Facoltà di Economia e Management.

¹ Cfr. C. Esposito, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 1/1949, pp. 157-174; C. Frassoldati, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Tip. B. Coppini & C., 1960; 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)*, Milano, Vita e Pensiero, 1966, pp. 177-184; C. Desideri, *La nuova legge sulla montagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1972, pp. 415-432; M. A. Sandulli, *Un modello di cooperazione per lo sviluppo delle aree depresse. La Appalachian Regional Commission*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 40-41/1978, pp. 43-52; G. C. De Martin, *Dalla parità di trattamento nelle agevolazioni per le zone montane al problema della classificazione della montagna*, in *Le Regioni*, n. 3/1986, pp. 695-716; F. Benvenuti, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/1993, pp. 557-569; A. Abrami, *Lo sviluppo delle aree montane nella l. 31 gennaio 1994*, n. 97, in *Le Regioni*, n. 4/1994, pp. 1063-1075; G. Marchetti, *Le comunità montane nell'ordinamento attuale: considerazioni e prospettive*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 7-8/2000, pp. 1043-1055; G. U. Rescigno, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2005, pp. 2120-2122; S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2005, pp. 2122-2126; F. Palazzi, *Transizione e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2012, pp. 1-12; B. Di

Il pregio fondamentale del volume risiede nell'originalità dell'approccio metodologico adottato. Come già osservato da alcuni autori, il riferimento alle "zone montane" è stato interpretato quale espressione della volontà del Costituente di indirizzare l'attività del legislatore verso provvedimenti mirati, tenendo conto delle specificità territoriali². Mitrotti, tuttavia, non si limita a un'interpretazione esegetica dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione: egli elabora un'architettura concettuale di notevole spessore teorico, che ricollega la tutela delle zone montane e delle aree interne ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in particolare al principio di eguaglianza sostanziale.

Particolarmente persuasiva appare la tesi secondo cui la disposizione costituzionale non avrebbe mera valenza programmatica, bensì configurerebbe un vincolo positivo per l'attività legislativa. Tale ricostruzione si fonda, in maniera convincente, sul combinato disposto con l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, che impone la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale³. La scelta del Costituente di dedicare attenzione alle "zone montane" trova ragione nelle condizioni di marginalità e disagio sociale in cui versavano, nell'immediato dopoguerra, le popolazioni residenti in tali territori.

L'impostazione scientifica del lavoro si distingue per la capacità di coniugare l'analisi dogmatica con una visione dinamica del fenomeno giuridico. L'Autore mostra con chiarezza come il "favore per le zone montane" non sia affare di nicchia, ma si collochi pienamente nell'ambito di una teoria del costituzionalismo territoriale. Tale impostazione si inserisce, idealmente, nella scia delle riflessioni di Dematteis sulla

Giacomo Russo - L. Songini (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, 2015; M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 1-350. Sul tema si veda per l'appunto A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 23-67.

² Cfr. la dottrina costituzionale recente sul tema dell'art. 44 Cost., in particolare i contributi apparsi su *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. V. anche Mitrotti, op. cit., pp. 89-134.

³ Sul rapporto tra art. 44 e art. 3 Cost., si veda la giurisprudenza costituzionale consolidata in materia, spec. Corte cost., sentt. nn. 244/2005, 456/2005, 237/2009. Cfr. Mitrotti, op. cit., pp. 156-189.

"metro-montagna"⁴ e degli studi sul governo delle differenze territoriali⁵, offrendo una lettura che travalica la dicotomia centro-periferia.

Di particolare rilievo è la ricostruzione delle dinamiche istituzionali che governano i territori montani. L'analisi comparativa tra comunità montane e unioni di comuni montani è condotta con rigore, evidenziando le persistenti criticità dell'attuale assetto. Già Rescigno, in una nota a sentenza della Corte costituzionale n. 244/2005, segnalava la problematicità della base costituzionale delle comunità montane⁶, questione che Mitrotti affronta con lucidità anche alla luce della riforma del Titolo V.

Il volume si segnala inoltre per l'attenzione dedicata al rapporto tra "montagna" e "aree interne", due categorie solo parzialmente sovrapponibili. Secondo la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) solo il 65% del territorio definito come "periferico" o "ultraperiferico" è montano⁷. L'Autore dimostra come entrambe le realtà condividano problematiche strutturali legate all'accesso ai servizi e allo sviluppo economico sostenibile.

Meritevole di menzione è l'analisi dedicata alle *green communities*, che Mitrotti individua come snodo cruciale per una nuova *governance* dei territori montani e delle aree interne. Tale modello si emancipa dalla logica assistenzialista che ha caratterizzato gli interventi passati, proponendo invece un approccio fondato sulla valorizzazione responsabile delle risorse naturali, in linea con le più recenti elaborazioni europee sulla coesione territoriale⁸.

Con equilibrio critico viene affrontato anche il disegno di legge quadro sulla montagna, attualmente in discussione in Parlamento. L'Autore ne sottolinea gli aspetti

⁴ G. Dematteis, *La metro-montagna: una città al futuro*, in P. Bonora (a cura di), *Visioni e politiche del territorio*, Bologna, Archetipo libri, 2012, pp. 85-92.

⁵ Cfr. gli studi recenti sulla governance territoriale differenziata e sul federalismo fiscale nelle aree montane. V. Mitrotti, op. cit., pp. 234-278.

⁶ P. Rescigno, Nota a Corte cost. 244/2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 785 ss. Cfr. anche Mitrotti, op. cit., pp. 312-345.

⁷ Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), *Documento di orientamento strategico 2014-2020*, Roma, 2013, p. 12. V. anche Mitrotti, op. cit., pp. 367-401.

⁸ V. la documentazione europea in materia di sviluppo locale sostenibile e green communities, Reg. UE 2021/1060. Cfr. Mitrotti, op. cit., pp. 423-467.

positivi, come il tentativo di sistematizzazione normativa, ma evidenzia anche le persistenti criticità legate alla clausola di invarianza finanziaria e alla frammentarietà degli interventi previsti. In tale quadro si inserisce la riflessione secondo cui, dopo la legge n. 97/1994, si sarebbe chiusa la stagione delle leggi organiche per la montagna⁹.

Particolarmente significativa è (fra l'altro) l'integrazione nel discorso della recente revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 della Carta: si ragiona di una celeberrima riforma che ha, infatti, introdotto il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Mitrotti coglie con finezza il legame tra tali modifiche e la tutela delle zone montane, che già la dottrina classica - da Patrone a Panegrossi - aveva ricondotto alla salvaguardia del patrimonio forestale e idrogeologico nazionale¹⁰.

L'opera di Mitrotti si impone, dunque, come riferimento imprescindibile non solo per la comunità accademica, ma anche per amministratori, operatori del diritto e *policy makers*, chiamati a misurarsi con la complessità dei territori montani e delle aree interne. La sistematicità dell'approccio, la profondità dell'analisi e la chiarezza espositiva ne fanno uno strumento prezioso per comprendere come il legislatore debba dare attuazione alla disposizione costituzionale in favore della montagna, mediante politiche organiche, strumenti di governance e risorse adeguate.

In un panorama scientifico sempre più incline alla frammentazione e alla rincorsa dell'attualità, il coraggio intellettuale di affrontare un tema complesso con uno sguardo sistemico e costituzionalmente orientato merita il più vivo apprezzamento. Come ricordava l'Enciclopedia Treccani già negli anni Sessanta, la questione montana richiede un impegno prolungato, risorse cospicue, ma soprattutto una visione unitaria, capace di tenere insieme tutela ambientale, sviluppo e giustizia sociale¹¹.

⁹ V. la documentazione europea in materia di sviluppo locale sostenibile e green communities, Reg. UE 2021/1060. Cfr. Mitrotti, op. cit., pp. 423-467.

¹⁰ Cfr. G. Patrone, *Direttive di politica forestale*, Firenze, Tip. B. Coppini & C., 1947, pp. 67-89; T. Panegrossi, *Orientamenti in materia di bonifica montana*, in *Annali dell'Accademia italiana scienze forestali*, V, Firenze, 1956, pp. 335-358. Sul tema v. Mitrotti, op. cit., pp. 545-589.

¹¹ Enciclopedia Italiana Treccani, voce "Montagna", Appendice III, 1961, pp. 991-993. Per un'analisi complessiva del tema, v. Mitrotti, op. cit., pp. 612-678.

Mitrotti restituisce piena dignità scientifica a un tema troppo a lungo relegato ai margini della riflessione giuridica, mostrando come il diritto della montagna e delle aree interne investa questioni centrali del costituzionalismo contemporaneo: l'eguaglianza sostanziale, la sovranità popolare, la sostenibilità ambientale, l'autonomia territoriale. Il volume rappresenta, in tal senso, un modello di ricerca rigorosa e impegnata, e al contempo un contributo fondamentale per ripensare il rapporto tra territorio e diritti in un'Italia che, come ricorda l'Autore, conta oltre il 50% dei comuni classificati come montani e più di un terzo del territorio nazionale in zona montana.

Un'opera, in definitiva, destinata a segnare un punto di svolta negli studi di settore e a stimolare un rinnovato interesse scientifico per quelle che Mitrotti, con finezza letteraria, definisce le "terre alte" del nostro ordinamento costituzionale.

Bibliografia

Nota: I riferimenti bibliografici seguono il sistema di citazione italiano, con indicazione puntuale delle pagine consultate. L'opera recensita (Mitrotti 2025) è citata nelle note come "op. cit." dopo la prima menzione completa.

- CARRER M., *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 1-350.
- DEMATTEIS G., *La metro-montagna: una città al futuro*, in BONORA P. (a cura di), *Visioni e politiche del territorio*, Bologna, Archetipo libri, 2012, pp. 85-92.
- DEMATTEIS G., *La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino*, in *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 106-2, 2018.
- Enciclopedia Italiana Treccani, voce "Montagna", Appendice III, 1961, pp. 991-993.
- FRASSOLDATI C., *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Tip. B. Coppini & C., 1960.
- MITROTTI A., *Sentieri giuridici per le zone montane*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 1-714 (Parte I: I fondamenti costituzionali, pp. 23-189; Parte II: L'evoluzione normativa, pp. 191-401; Parte III: Le politiche territoriali, pp. 403-589; Parte IV: Prospettive future, pp. 591-678).
- PANEGROSSI T., *Orientamenti in materia di bonifica montana*, in *Annali dell'Accademia italiana scienze forestali*, V, Firenze, 1956, pp. 335-358.
- PATRONE G., *Direttive di politica forestale*, Firenze, Tip. B. Coppini & C., 1947, pp. 67-89.
- RESCIGNO P., Nota a Corte cost. 244/2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 785 ss.
- Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), *Documento di orientamento strategico 2014-2020*, Roma, 2013.

Giurisprudenza costituzionale

- Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 2005, n. 244, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 2316 ss.
- Corte costituzionale, sentenza 21 dicembre 2005, n. 456, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4852 ss.
- Corte costituzionale, sentenza 21 novembre 2006, n. 397, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 4267 ss.
- Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 2009, n. 237, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 2751 ss.

Normativa

- Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 2, 3, 9, 41, 42, 44, 114, 116, 117, 118, 119.
- Legge 31 gennaio 1994, n. 97, *Nuove disposizioni per le zone montane*, in *G.U.* n. 32 del 9 febbraio 1994.
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, art. 2, commi 17-22.
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

Normativa regionale

- Legge Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12, *Riordino e ridefinizione delle comunità montane*.
- Legge Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, *Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane*.
- Legge Regione Toscana 26 giugno 2008, n. 37, *Riordino delle Comunità montane*.

Riviste e pubblicazioni periodiche consultate

- Giurisprudenza costituzionale*, annate 2005-2009, 2023-2025.
- Le Regioni*, annate 2023-2025.
- Studi parlamentari e di politica costituzionale*, annate 2021-2025.
- Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, annate 2018-2025.
- Annali dell'Accademia italiana scienze forestali*, annate consultate.