

Recensione al volume di Antonio Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025

Review of the book by Antonio Mitrotti, “Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025

di Andrea Giocondi

Abstract [ITA]: La monografia di Antonio Mitrotti, sullo *status* costituzionale e pubblicistico delle zone montane, supera la tradizionale rappresentazione del diritto della montagna quale materia di nicchia e accompagna il lettore in un’analisi dell’art. 44 Cost. quale fondamento di una più ampia riflessione su eguaglianza sostanziale, autonomie territoriali, sostenibilità e cittadinanza montana, i cui nodi irrisolti risultano confermati, più che sanati, pure dalla legge 12 settembre 2025, n. 131, successiva alla pubblicazione del testo.

Abstract [ENG]: *Antonio Mitrotti’s monograph, which addresses the constitutional and public-law status of mountain areas, moves beyond the traditional representation of mountain law as a niche subject and guides the reader through an analysis of Article 44 of the Italian Constitution as the foundation for a broader reflection on substantive equality, territorial autonomies, sustainability and mountain citizenship, whose unresolved issues are confirmed, rather than remedied, also by Law No. 131 of 12 September 2025, enacted after the publication of the volume.*

Parole chiave: diritto della montagna – zone montane – cittadinanza montana – art. 44 Cost. – autonomie territoriali

Keywords: *mountain law – mountain areas – mountain citizenship – Article 44 of the Italian Constitution – territorial autonomies*

La monografia di Antonio Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*¹, si colloca in un punto assai sensibile del diritto pubblico contemporaneo, ovvero quello in cui il territorio non è più soltanto presupposto spaziale dell’ordinamento, ma è luogo in cui emergono le diseguaglianze, le fratture amministrative e le trasformazioni della cittadinanza.

L’oggetto dell’indagine – *id est* le zone montane – potrebbe apparire, a uno sguardo poco attento e superficiale, troppo circoscritto o settoriale. Invece, il volume convince proprio perché ha lo scopo (dichiarato) di far comprendere che parlare di montagna significa, oggi (in diritto e, ancora prima, anche in altre discipline), rileggere categorie generali, quali quelle dell’eguaglianza sostanziale, dell’autonomia territoriale, della sostenibilità, della coesione sociale, della distribuzione delle

¹ Senza pretesa di esaustività, si rinvia anche ad altre recensioni della monografia: S. ESPOSITO, *Il “passo da montagna” per ridisegnare il diritto pubblico “ad alta quota”*, in *I Paper di Diritti regionali*, 19 ottobre 2025, pp. 1-31 (consultabile online: <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2025/10/documento-integrale-6.pdf>); O. GASPARI, *L’alleanza città-montagne tradotta in termini giuridici*, in *Dislivelli*, 17 dicembre 2025 (consultabile online: <https://www.dislivelli.eu/notizie/lalleanza-citta-montagne-tradotta-in-termini-giuridici/>); E. OLLA, *Antonio Mitrotti (2025) - Sentieri giuridici per le zone montane - Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, in *L’Italia Forestale e Montana*, 81(1), 2026, p. 53 (consultabile online: <https://doi.org/10.36253/ifm-1257>); V. C. RENNA, *Sentieri giuridici per le zone montane - recensione ad Antonio Mitrotti*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2025, pp. 1-5 (consultabile online: <https://www.astrid-online.it/osservatori/lpp/index.html>).

funzioni pubbliche e del rapporto tra istituzioni e cittadini (oltre che tra cittadini stessi, o meglio tra quelli di montagna e quelli non di montagna).

Il lavoro muove da una premessa, dichiarata con chiarezza, sin dalle prime pagine, secondo la quale l'art. 44, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che *“la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*, non può essere considerato una disposizione residuale, né una clausola di mero completamento della disciplina agraria. Secondo l'Autore, esso esprime, piuttosto, una specifica esigenza costituzionale di riequilibrio, che impone di guardare alla montagna come a un territorio dotato di peculiari condizioni materiali, sociali, economiche e istituzionali. Da qui prende avvio la condivisibile critica al *“falso mito”* del diritto della montagna come un *“diritto di nicchia”* o per specialisti. La formula, che dà titolo al primo capitolo, però, non è informata ad un valore meramente retorico, ma individua il nodo problematico del tema trattato (e, quindi, dell'intera opera), cioè la distanza tra la centralità costituzionale della questione montana e la sua frequente marginalizzazione nella cultura giuridica, nella legislazione e nella messa in opera dell'attività amministrativa stessa.

Qui emerge uno dei tanti punti di pregio del volume poiché Mitrotti non affronta le zone montane alla stregua di un semplice settore di politiche pubbliche (relegandole in una micro-materia), ma le analizza collocandole dentro la teoria generale del territorio. La montagna è anzitutto parte del territorio repubblicano e il territorio, a sua volta, non è soltanto un limite spaziale dell'esercizio della sovranità, ma anche uno dei luoghi ove si misura l'effettività dei diritti e l'intensità del rapporto tra amministrazione e cittadino (nonché la possibilità o meno, per quest'ultimo, di partecipare più attivamente alle scelte di politica, almeno, in questo caso, locale).

Ne deriva una impostazione che consente all'Autore di evitare due opposti riduzionismi: da un lato, quello naturalistico, che vede nella montagna soltanto un dato geografico; dall'altro, quello amministrativistico, che finisce per assorbirla interamente negli strumenti organizzativi chiamati, di volta in volta, a governarla. La montagna, nella prospettiva del volume, è invece una categoria giuridicamente complessa (che si crea coniugando tanto il lato naturalistico quanto quello amministrativistico), nella quale si intrecciano, *ex multis*, ambiente, sviluppo, servizi, autonomie, spopolamento, accessibilità, partecipazione e solidarietà inter-territoriale.

Particolarmente rilevante è la ricostruzione del rapporto tra la norma incardinata nell'art. 44 Cost. e la forma di Stato. Il *favor* per le zone montane non viene letto come eccezione *sui generis* al principio di eguaglianza, bensì come una sua coerente declinazione sostanziale. Il dato montano, infatti, rende visibile l'insufficienza di una eguaglianza meramente formale tra territori strutturalmente diseguali. In quest'ottica, i provvedimenti a favore delle zone montane non sono privilegi territoriali, ma strumenti di compensazione costituzionalmente orientati, volti a rendere possibile una cittadinanza effettiva anche in contesti segnati da condizioni materiali di svantaggio, al fine di compensare quelle *“condizioni di avversità di suolo e di clima”* associate, sin dai lavori preparatori dell'art. 44 Cost., alle zone montane, svantaggiate per condizioni orografiche, climatiche e infrastrutturali (binomio e sintagma, quello di suolo e clima avversi, oggi centrale negli approcci europei e pure fatto proprio dai Regolamenti UE in tema di natura, ambiente e sostenibilità). È qui che il volume intercetta un tema di evidente attualità e cioè che la crisi delle aree interne, lo spopolamento, la difficoltà di accesso ai servizi essenziali e la rarefazione della presenza amministrativa non sono fenomeni sociologici esterni al diritto, ma recano con sé interrogativi sulla capacità (*rectius* incapacità) dell'ordinamento di garantire pari dignità ai cittadini indipendentemente dal luogo in cui vivono.

La parte centrale del lavoro è dedicata alla ricostruzione dell'evoluzione legislativa e istituzionale delle zone montane. L'analisi attraversa le diverse fasi del *favor legislatoris*, dalle prime forme di intervento sino alla lunga vicenda delle Comunità montane, delle Unioni di Comuni montani e delle trasformazioni successive alla riforma del Titolo V. Il punto più interessante, peraltro, non risiede soltanto nella quantomai preziosa ampiezza del materiale normativo esaminato, ma nella tesi critica

volta a sottolineare come, a lungo, la disciplina delle zone montane è stata appiattita sulla forma organizzativa chiamata ad amministrarla (in altre parole, la montagna è stata pensata troppo spesso attraverso l'ente, mentre sarebbe stato forse più opportuno pensare l'ente attraverso la montagna). È da qui che, secondo l'Autore, deriva quella coincidenza – distorsiva – tra zone montane e Comunità montane (a cui, poi, si aggiunge pure l'ulteriore paradigma delle Unioni di Comuni montani), che ha finito per oscurare la più ampia portata costituzionale dell'art. 44, secondo comma, Cost.

Questa ricostruzione è uno dei passaggi più utili del volume, anche perché consente di rileggere in modo meno semplificato la crisi delle Comunità montane. L'Autore non si limita a registrare il progressivo indebolimento di tale modello, né si arresta alla constatazione della sua soppressione o trasformazione in molte esperienze regionali. Il problema è pensato più in profondità e porta a comprendere che la difficoltà dell'ordinamento è stata quella di individuare un assetto istituzionale capace di corrispondere alla specificità dei territori montani senza ridurla a una questione di efficienza amministrativa o di gestione associata di funzioni comunali.

In tale scenario, anche il passaggio alle Unioni di Comuni montani viene sottoposto a verifica critica. La domanda che viene allora posta dall'Autore non è se esse rappresentino una soluzione astrattamente più moderna o più sostenibile sul piano organizzativo ed economico, ma se siano davvero idonee a realizzare il senso costituzionale del favore per le zone montane (sempre fermi restando i criteri di efficienza della macchina pubblica e di controllo della spesa). La risposta che appare emergere dal volume è prudente e, al tempo stesso, problematica: nessuna forma istituzionale, di per sé, può ritenersi sufficiente se non è sorretta da una coerente politica costituzionale della montagna (e da una volontà politica precisa e decisa).

Non meno importante è anche l'attenzione dedicata al nuovo quadro costituzionale successivo alla riforma del 2001. Il *favor* per le zone montane viene collocato dentro un sistema multilivello nel quale si intrecciano competenze statali, regionali e locali, con il necessario riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. La montagna diviene così luogo di verifica della capacità del regionalismo italiano di produrre una differenziazione quantomai opportuna e ragionevole e non di contribuire alla frammentazione disordinata e deleteria. Le Regioni (soprattutto quelle a Statuto speciale), assumono allora un ruolo decisivo, ruolo che tuttavia non può tradursi in una dispersione del significato unitario dell'art. 44 Cost., elemento che porta ad un quadro delicato: da un lato, le politiche per la montagna richiedono prossimità, conoscenza dei territori e capacità di adattamento; dall'altro, non possono rinunciare a un quadro nazionale di garanzia, capace di preservare l'eguaglianza sostanziale dei cittadini montani rispetto al resto della comunità repubblicana.

Il volume, poi, dopo la *pars destruens*, dedicata alla crisi delle forme tradizionali di governo della montagna, passa a trattare le nuove traiettorie ordinamentali, come *pars construens*: *Strategia Nazionale per le Aree Interne*, *Green Communities*, proprietà montana, fonti europee, nuove forme di *governance* territoriale. Anche questa parte del volume è particolarmente significativa perché evita di consegnare la materia a una lettura nostalgica. Il diritto della montagna non è ricostruito come rimpianto di un ente perduto o di una stagione legislativa conclusa, ma, piuttosto, è presentato come campo di sperimentazione di nuovi modelli di amministrazione nei quali sostenibilità ambientale, sviluppo locale, partecipazione civica e coesione territoriale possono (o, ancor di più, debbano) convergere.

Qui, la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* assume un ruolo fondamentale. Pur non essendo una misura esclusivamente montana, essa intercetta larga parte dei territori montani e consente di collocare la questione della montagna dentro una più ampia geografia delle fragilità territoriali. Il passaggio è importante, in quanto la montagna non è considerata più soltanto il luogo dell'altitudine, ma anche il luogo della distanza dai servizi, della rarefazione demografica, della debolezza infrastrutturale, della difficoltà di accesso alla cittadinanza sociale. Il diritto della montagna entra così in dialogo con il diritto delle aree interne, senza però dissolversi in esso. La specificità montana quindi rimane, ma viene letta dentro un quadro più ampio di politiche territoriali e di riequilibrio

repubblicano.

Analogo rilievo assumono, per l'Autore, le *Green Communities*, per le quali viene colta la loro duplice natura: da un lato, istituto ancora in parte sperimentale, segnato da margini di indeterminatezza e da rischi di attuazione meramente programmatica; dall'altro, spazio promettente per ripensare il rapporto tra risorse naturali, comunità locali e sviluppo sostenibile. Pure le *Green Communities* consentono, allora, di superare una visione puramente conservativa della montagna, mostrando come i territori montani possano diventare luoghi di produzione di valore (ambientale, energetico, sociale, culturale e istituzionale) e laboratorio di soluzioni amministrative e costituzionali esportabili anche oltre i loro confini.

Merita poi attenzione anche il recupero della proprietà montana. Il tema, che potrebbe apparire più tradizionale, viene invece inserito dall'Autore in una riflessione moderna sulle forme di uso, conservazione e valorizzazione delle risorse territoriali. La proprietà montana non è così intesa nel volume come mera questione dominicale, ma è letta come modo anche per interrogarsi sull'uso collettivo delle risorse, sulla permanenza delle comunità nei territori e sulla responsabilità verso coloro i quali abiteranno proprio quei territori futuro. Quindi, anche in questo passaggio, si coglie una feconda intuizione e cioè che istituti apparentemente antichi possono assumere nuova vitalità (e, così, essere nuovamente utili) se riletti alla luce delle trasformazioni ambientali, demografiche e amministrative del presente.

Il capitolo conclusivo consente di cogliere il senso complessivo dell'indagine. Mitrotti si chiede che cosa fossero le zone montane per il legislatore e che cosa siano diventate oggi. Ne emerge che nella storia repubblicana esse sono state a lungo assorbite dall'esperienza delle Comunità montane e da una logica prevalentemente organizzativa; oggi, invece, possono essere rilette come territori nei quali si sperimentano forme nuove di *governance* (qualunque esse siano), capaci di combinare sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. Il cittadino montano, il montanaro, in questo scenario, non è più soltanto destinatario indiretto di misure assistenziali o di pianificazione, ma potenziale soggetto attivo. Insomma, in definitiva, la montagna non deve essere pensata solo come oggetto dell'intervento pubblico, ma come spazio di una nuova forma (rinnovata) di cittadinanza territoriale.

La lungimiranza del lavoro emerge, del resto, con particolare evidenza proprio alla luce della successiva entrata in vigore della legge 12 settembre 2025, n. 131 (pubblicata in G.U. il 19 settembre 2025 ed entrata in vigore il 20 settembre 2025), recante «*Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*». Difatti, la nuova disciplina non sembra avere inciso risolutivamente sui nodi che la monografia, ben prima aveva individuato come strutturali. Ciò in quanto la l. n. 131/2025 non sembra smentire o superare l'impianto della ricerca, ma, al contrario, ne conferma (purtroppo) la capacità anticipatrice, riportando al centro proprio quelle tensioni che l'Autore aveva già ricostruito come irrisolte.

Lo stesso Mitrotti, in due saggi successivi alla monografia², ha dato continuità al "sentiero" intrapreso, dapprima misurando le grandi aspettative suscitate dalla nuova legge con l'avvertimento (necessario ed opportuno) di mantenere "i piedi per terra" quanto ai suoi effetti ordinamentali, quindi mostrando come l'intervento statale, pur apprezzabile per avere riaperto l'attenzione sulla montagna, resti segnato da una impostazione fortemente centripeta anche alla luce di un uso assai incisivo dell'interesse nazionale e, conseguentemente, da un'insufficiente valorizzazione delle autonomie territoriali montane. Così, la monografia, non viene resa inattuale dalla sopravvenienza legislativa, anzi, semmai diviene ancora più pietra miliare per comprendere perché nemmeno quest'ultima legge abbia chiuso il "problema montano", bensì lo abbia soltanto riaperto su un piano, se si vuole,

² Ci si riferisce a A. MITROTTI, *Le grandi aspettative sulla legge del 12 settembre 2025, n. 131, e la realistica necessità di mantenere i piedi per terra «sulle zone montane»*, in *Rivista AIC*, 2026, 1, 175-197 e ID., *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*, in *IPOF - Italian Papers On Federalism*, 2026, 1, 356-386.

parzialmente nuovo.

Il lavoro sembra allora chiamare, spontaneamente, un futuro aggiornamento, o una nuova edizione, per constatare la portata delle prime applicazioni della l. n. 131/2025 e le ulteriori evoluzioni (legislative e amministrative) che inevitabilmente interesseranno il governo delle zone montane. Non si tratterebbe certo di correggere l'opera, ma di proseguirne coerentemente il tracciato perché i "sentieri giuridici" aperti da Mitrotti appaiono oggi, dopo la nuova legge, non meno, ma, al contrario, ancor più attuali (e, purtroppo, impervi).

In conclusione, *Sentieri giuridici per le zone montane* restituisce centralità a una materia spesso trattata in modo frammentario o, come ammette lo stesso Autore, troppo "di nicchia"; proprio grazie alla monografia, il tema trova ora una quadratura ed anche un riassunto di tutto il materiale scientifico sinora edito. Il suo contributo principale consiste nell'aver mostrato che il diritto della montagna non riguarda soltanto le montagne (questa frase potrebbe apparire una forzatura lapalissiana, ma, leggendo con attenzione il volume, così alla fine non è), bensì il modo in cui l'ordinamento guarda ai territori fragili, ai cittadini che li abitano e alle istituzioni chiamate a renderli parte effettiva della Repubblica. La successiva l. n. 131/2025, lungi dall'esaurire le questioni trattate nella monografia, ne conferma la persistenza. La necessità di seguirne gli sviluppi futuri apre un campo di ricerca: quello di un diritto pubblico dei territori montani capace di misurarsi, insieme, con memoria istituzionale, transizione ecologica, coesione sociale, futuro delle autonomie e un più stretto rapporto (maggiormente interdisciplinare) con le altre scienze (anche e soprattutto quelle "dure").