

**SUI SENTIERI METODOLOGICI PER LO STUDIO “GIURIDICO”
DELLE ZONE MONTANE NELLA REPUBBLICA ITALIANA**

ANTONIO MITROTTI
(Ricercatore in Diritto amministrativo,
Università del Salento)

Data di pubblicazione: 31 maggio 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ANTONIO MITROTTI*

**Sui sentieri metodologici per lo studio “giuridico”
delle zone montane nella Repubblica italiana***

Abstract (It.): *quanti dei lettori dinanzi all’ambizioso titolo in epigrafe avranno senz’altro immaginato (almeno per un solo istante) di imbattersi nel rischio di sfogliare un noioso studio di nicchia dell’ordinamento? Eppure, al pesante costo di una potenziale lettura tediante, il tema delle montagne attrae l’attenzione di molti giuristi: fino addirittura a incoraggiarli nell’adocchiare e finanche sbirciare l’iniziale sintesi, come pure il sommario, e al limite le ultimissime righe conclusive di uno studio come è quello che qui ci si propone semplicemente di sviluppare in chiave metodologica, con la riserva di un maggiore approfondimento monografico (di futura pubblicazione). Certo si potrebbe giustificare il tutto dietro le personalissime passioni (quand’anche gli sfizi) intellettuali di un giurista energeticamente “attratto” dalle montagne italiane (dal “sublime delle vette”) e per relationem dal “diritto della montagna”. E invece si ragiona – a ben riflettere – di qualcosa che “trascende” le pure e semplici passioni soggettive (di chi scrive o di chi legge), perché nel nostro Paese i rilievi montuosi rivestono un ruolo non affatto indifferente sul piano morfologico: andando a condizionare, in vario modo, aspetti significativi della vita quotidiana dei cittadini montani (limitati da oggettive peculiarità del territorio in cui vivono o lavorano come, ad esempio, nel settore agricolo, dei trasporti, dell’istruzione, dello sviluppo socio-economico, industriale e tecnologico, senza per altro dimenticare le difficoltà sul piano dell’inclusione nonché della vita di relazione che una persona in montagna potrebbe, oggettivamente, incontrare).*

Sicché dall’attento esame giuridico del fenomeno montano vengono in rilievo alcuni profili “neuralgici” per l’intero ordinamento repubblicano: emergono gli aspetti dell’intimo legame tra le particolarità del territorio statale e il senso della cittadinanza, risaltano i punti di una vitale

* Ricercatore in Diritto amministrativo, Università del Salento.

* Il presente articolo costituisce la versione provvisoria del primo capitolo inserito all’interno di uno studio monografico di futura pubblicazione.

protezione del paesaggio, dell'ambiente, delle biodiversità, come pure dei preziosi ecosistemi delle montagne italiane (che chiaramente interessano “tutta” la Repubblica, nel suo complesso), fino ad affiorare i non meno marginali temi dell’“organizzazione” istituzionale e amministrativa dei territori montani (contrassegnati da un “regionalismo differenziato”, già, in natura), dalla cui ingegneria costituzionale e legislativa dipendono (di fatto) sia il benessere naturalistico delle montagne che (nondimeno) la cura delle fondamentali posizioni giuridiche dei cittadini che abitano e “animano” (presidiando) le “zone montane” della Repubblica italiana.

Abstract (En.): *how many readers, faced with the ambitious title in the epigraph, will undoubtedly have imagined (at least for just a single moment) to run into the risk of leafing through a boring niche study of the legal system? By the way, at the heavy cost of a potential boring reading, the theme of the mountains attracts the attention of many jurists: even to the point of encouraging them to take a look and even peek at the initial summary, as well as the summary, and at the very least the very last concluding lines of a study such as the one that we simply intend to develop here in a methodological key, with the reservation of a greater monographic study (to be published in the future). Of course, everything could be justified behind the very personal intellectual passions (and even the whims) of a jurist who is energetically “fascinated” by the Italian mountains (by the “sublime of the peaks”) and per relationem by the “right of the mountain”. And instead we think – on reflection – of something that “transcends” the pure and simple subjective passions (of a writer, or a reader), because in our country the mountainous reliefs play a role that is not at all indifferent on the morphological level: going to condition, in various ways, significant aspects of the daily life of mountain citizens (limited by objective peculiarities of the territory in which they live or work such as, for example, in the agricultural sector, transport, education, socio-economic, industrial and technological, without forgetting the difficulties in terms of inclusion as well as social life that a person in the mountains could objectively encounter).*

As a consequence the end, from the careful legal examination of the mountain phenomenon, some “key” profiles for the entire republican system emerge: the aspects of the intimate link between the particularities of the state territory and the sense of citizenship emerge, the points of vital protection emerge of the landscape, the environment, biodiversity, as well as the precious

ecosystems of the Italian mountains (which clearly affect “the whole” Republic, as a whole), up to the no less marginal themes of the institutional and administrative “organization” mountain territories (marked by a “differentiated regionalism”, already, in nature), on whose constitutional and legislative engineering depend (in fact) both the naturalistic well-being of the mountains and (on the other hand) the care of the fundamental legal positions of the citizens who live and “animate” (presiding over) the “mountain areas” of the Italian Republic.

Parole chiave: *zone montane, montagna, territorio, sviluppo sostenibile, parabola istituzionale.*

Key words: *mountainous areas, mountain, territory, sustainable development, institutional parable.*

SOMMARIO: 1. Premesse introduttive al “diritto della montagna”. – 2. Perché il “diritto della montagna” non è (assolutamente) una “nicchia” dell’ordinamento repubblicano. – 3. Sulla disciplina costituzionale delle «zone montane». – 4. Cosa si intende per «zone montane»? – 5. Per un quadro elementare circa la titolarità di esercizio delle funzioni amministrative in “materia” di zone montane

1. Premesse introduttive al “diritto della montagna”

Quale reazione susciteremmo *ex abrupto* se oggi condividessimo l’intenzione di dedicare un’apposita analisi monografica al “diritto della montagna”?

Cosa ingenererebbe, in un giurista, se all’improvviso proponessimo di condividere lo studio delle “fonti” che disciplinano il territorio montuoso?

E se, di punto in bianco, manifestassimo a un operatore del diritto (penso ad avvocati, magistrati, dirigenti pubblici e funzionari) il desiderio di

esaminare con dovizia le disposizioni e i provvedimenti che regolano la vita delle (ivi stanziate) popolazioni montane?

Probabilmente (al netto di affascinanti peculiarità, di per sé, discendenti proprio dall'intrinseca "natura" dei monti, dallo stesso «*sublime delle vette delle montagne*»¹, quali imponenti parti – integranti – del 'territorio' repubblicano su cui è esercitato il potere sovrano), ci si esporrebbe (almeno di primissimo acchito) al rischio di essere etichettati come puri amanti di speculazioni scientifiche di "nicchia", quand'anche (addirittura) al goliardico riconoscimento di "appassionati" verso uno sfizio, squisitamente, "intellettuale".

Eppure, al di là del fatto che si tratterebbe in effetti di uno sfizio scientifico alquanto contagioso di recente², in passato sono stati (a ben vedere)

¹ TAR Lazio, Sezione Seconda *Quater*, sent. 27 gennaio 2021, n. 1080.

² Per tutti coloro i quali – di primo acchito – risultassero pervasi da un senso di notevole perplessità (rispetto alla tematica del diritto della montagna) sarebbe bene puntualizzare che l'analisi degli elementi caratterizzanti il "diritto della montagna" (più che un semplicistico "studio di nicchia") potrebbe ben essere icasticamente presentata come l'espressione di un condiviso (e condivisibile) "bisogno intellettuale" insito nelle riflessioni di tanti studiosi del diritto pubblico, ovvero sia come una ricerca scientifica assai contagiosa di recente negli studi del diritto pubblico italiano. Sia infatti qui sufficiente rilevare la crescente presenza di pregevoli contributi in dottrina recentemente offerti, per cui si rimanda – *ex multis* – a B. DI GIACOMO RUSSO - L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli 2015; O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2015, 129-142; G. CERIA - M. MARCANTONI (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano 2016; M. ONIDA, *La montagna nelle politiche dell'Unione Europea: le terre alte figlie di un dio minore?*, in *Scienze del Territorio*, 4/2016, 58-66; C. LOSAVIO - G. PERNICIARO, *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in *ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")*, Roma, ottobre 2017 (reperibile

numerosi (e, per il vero, anche piuttosto illustri) gli studiosi del diritto pubblico italiano che si sono diffusamente occupati degli eterogenei problemi del “diritto della montagna”³. Palmare testimonianza di un’eredità preziosa ai

su www.issirfa.cnr.it); F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 208-210; M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un’indagine costituzionale*, Roma 2018; M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un’analisi costituzionale*, Bergamo 2018; G. MARCHETTI, *L’art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, www.federalismi.it, 203-234; M. CARRER - E. ZILIO - A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto*, in *Ambiente Diritto*, 4/2019, 1-21; G.P. BOSCARIOL, *La sentieristica nella normativa e nella giurisprudenza*, Milano 2020; G. MARCHETTI, «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre), in *Le Regioni*, 5/2020, 1083-1121; G. DEMATTEIS, *La montagna italiana: da riscoprire, salvaguardare, ripopolare*, in *il Mulino*, 6/2020, 956-962; M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano 2021; 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*, 1/2022, 116-129; G. GARZIA, *La dimensione “multifunzionale” dei beni ambientali: i boschi vetusti (old growth forests)*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 132-147; L. COLELLA, «Avenir Montagne». La tutela della montagna in Francia tra diritto dell’ambiente, turismo sostenibile e transizione ecologica, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 150-179; F.C. PALERMO, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 182-203; M. CARRER, *Le zone montane e l’ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 206-223.

³ Se solo si potesse mente ai vari, risalenti e autorevoli contributi sviluppati sul “diritto della montagna”, per cui appare (assai) prezioso rimandare – *ex plurimis* – ad A. SERTOLI, *Lo schema di provvedimento legislativo per la difesa e la valorizzazione della montagna visto dai montanari*, in *Rassegna economica della Provincia di Sondrio*, 1-2/1951, 10-14; A. FELICIANI,

La nuova legge sulla montagna, in *Rassegna economica della Provincia di Sondrio*, 9/1952, 8-11; 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 1965, 177-184; V. PIZZIGALLO, *La montagna italiana. Problemi e prospettive*, Roma 1967; C. DESIDERI, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1972, 415-432; S. CASSESE, *Crisi dei poteri locali e comunità montane*, in S. CASSESE - B. DENTE - D. SERGANI, *Le comunità montane (Quaderni regionali Formez, n. 4)*, Napoli 1974, 5-15; S. MERLINI, *Le Comunità montane nel processo di formazione e di attuazione della programmazione economica*, in *Rivista di diritto agrario*, 3/1974, 632-643; P. CARETTI, *Comunità montane e urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 3/1974, 651-659; L. GOTTI PORCINARI, *Iniziativa turistiche in montagna: nuovi strumenti legislativi per la Lombardia*, in *Riv. giur. tur.*, 4-6/1975, 10-14; L. GOTTI PORCINARI, *Lo sviluppo della montagna e le comunità montane*, in *Riv. giur. tur.*, 4-6/1975, 24-30; G. MORBIDELLI, *Le limitazioni alla proprietà montana e forestale (linee evolutive)*, in *Amministrare*, 1/1976, 154-173; M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1976, 531-560; G. GUIDI, *Alcuni aspetti istituzionali delle Comunità montane*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1/1977, 1-12; A. PUBUSA, *Comunità montane e comprensori nella "nuova" programmazione sarda*, in *Le Regioni*, 1-2/1977, 74-83; E.M. MARENGHI, *Pianificazione intermedia e Comunità montane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1979, 154-182; M.R. SPALLAROSSA MARANIELLO, *La proprietà nelle zone montane: problemi e prospettive*, in *Pol. dir.*, 6/1979, 711-739; G.C. DE MARTIN, *Organizzazione di comunità economiche e comunità politico-amministrative nelle zone montane alpine*, in *Jus*, 2/1985, 200-225; F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, 3/1993, 557-569; L. RAMACCI, *Sentieri di alta montagna e violazione delle norme poste a tutela del paesaggio*, in *Il nuovo diritto*, 12/1993, 1011-1018; P. DE MARTINIS, *L'acquisto «coattivo» della proprietà previsto dalla legge n. 97 del 1994*, in *Riv. dir. agr.*, 3/1994, 401-415; G. MARCHETTI, *Le comunità montane nell'ordinamento attuale: considerazioni e prospettive*, in *L'Amministrazione italiana*, 7-8/2000, 1043-1055; V. CERULLI IRELLI, *Le comunità montane*, in *www.astrid-online.it*.

giorni di oggi ma, soprattutto, evidenza di un “tralasciato” bene oggetto di sensibili studi “classici” che (per dirla tutta) hanno contrassegnato risultati soltanto a tratti convergenti ancorché spesso accomunati dal persuasivo sforzo, oggettivo, di una significativa messa a fuoco di alcuni basilari punti fermi (ora assolutamente irrinunciabili) per l’ordinamento repubblicano: per il quale – cioè – qualsivoglia disposizione sulla montagna non potrebbe (e “non dovrebbe”) – in nessun caso – fare a meno di una piena consapevolezza ontologica della notevole complessità di una «realtà non solo geografica [e, per conseguenza, politica] ma anche biologica perché essa condiziona [pacificamente] il modo di essere e di vivere delle popolazioni montane e la [stessa] esistenza delle sottospecie animali e vegetali che concorrono a costituirla»⁴.

Non è questa certamente la sede per indagare i profili materiali delle possibili interazioni e delle potenziali interferenze che, in sé, la “natura” sarebbe capace di produrre sull’uomo e, più o meno indirettamente, sul diritto dell’uomo.

Tuttavia ciò che si potrebbe – serenamente – anteporre nelle premesse di un rinnovato “slancio” verso lo studio del “diritto della montagna” è un ammonimento rivolto al giurista: cui mai sarebbe (oggettivamente) possibile confutare (né, tanto meno, gli sarebbe dato “ignorare”⁵) che «l’Italia ha una

⁴ F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell’economia*, 3/1993, 560.

⁵ Sul punto può risultare molto utile una meditata lettura interdisciplinare dei contributi di N. MATTEUCCI, *L’uomo e le montagne*, in *il Mulino*, 7/1952, 443-446; V. RIVERA, *Per la resurrezione della montagna: discorsi*, Roma 1952; G. DELL’AMORE, *La difesa dell’economia montana*, in *Riv. it. eco. dem. stat.*, 1-2/1956, 357-376; A. LAZZARINI, *L’emigrazione temporanea dalla montagna veneta nel secondo Ottocento*, in *Ricerche di storia sociale e religiosa*, 10/1976, 387-436; R. FINZI, *L’estrazione della paglia da treccia nelle montagne bolognesi*, in *Società e storia*, 10/1980, 827-841; L. PINESCHI, *Quella montagna da proteggere*, in *Eco. amb.*,

caratterizzazione orografica sommamente varia, nella quale i rilievi, collinari e montuosi, hanno una parte non indifferente, anzi preponderante, condizionando in vario modo gli aspetti più vari della vita del Paese»⁶.

Tant'è vero che «l'agricoltura, i trasporti, lo sviluppo industriale, la vita di relazione fra le diverse comunità, l'istruzione, ecc. sono in gran parte subordinati alla particolare struttura territoriale dello stivale e delle isole, come la stessa storia, antica e recente, ampiamente dimostra»⁷.

Per altro verso nessuno “Stato-ordinamento” e nessuno “Stato-comunità” di tipo costituzional-democratico potrebbero, mai, ragionevolmente ignorare l'evidente presenza geografica sul proprio territorio di superfici “fisicamente” sopraelevate rispetto al livello del mare, nonché non di rado scocese e spesso permeate da palesi difficoltà di vita per l'uomo (poco a poco “abituatosi” agli attuali *standards* (e ai “*comforts*”) di esistenza in zone di “natura” collinare e (soprattutto) pianeggiante.

4-5/1993, 38-41; G. DE VECCHIS, *Gli effetti territoriali della legislazione per la montagna*, in *Geotema*, 7/1997, 59-69; F. POSOCCO, *La montagna come valore*, in *Eco. amb.*, 4-5/1998, 12-16; L. PICCIONI, *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*, in *Meridiana (Rivista di Storia e Scienze sociali)*, 44/2002, 125-161; P. BALZAN, *Acqua tra montagna e pianura: alleanza e conflittualità*, in *Eco. amb.*, 1-2/2005, 36-39; S. PIAZZA, *Oltre le comunità montane: verso le “terre alte” come nuovi territori di politiche per la montagna?*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, 13-14/2010, 1369-1377; G. DEMATTEIS, *La città ha bisogno della montagna. La montagna ha diritto alla città*, in *Scienze del Territorio*, 4/2016, 10-17; M. MARCANTONI - G. VETRITTO (a cura di), *Montagne di valore. Una ricerca sul sale alchemico della montagna italiana*, Milano 2017; S. LUCHETTA, *Ritorni narrativi alla montagna. Prospettive geo-letterarie sulle terre alte*, in *Riv. geo. it.*, 2/2019, 101-120; F. CORRADO, *Riannodare i fili tra città e montagna*, in *il Mulino*, 6/2020, 963-969.

⁶ L. GOTTI PORCINARI, *Lo sviluppo della montagna e le comunità montane*, in *Riv. giur. tur.*, 4-6/1975, 24.

⁷ *Ibidem.*

A ben riflettere, in verità, l'insipienza (se non peggio l'ignoranza) statale del fenomeno montuoso sarebbe in teoria "impossibile": per varie ragioni giuridiche e una eterogeneità di vitali interessi (pubblici e privati).

Un'impossibilità di insipienza statale del fenomeno montuoso data – se, per un istante, ci ragionassimo su – a partire dalla (banalissima) considerazione legata (*ex parte civis*) all'imprescindibilità costituzionale di una eguale garanzia "sostanziale" dei diritti per "tutti" i cittadini abitanti all'interno del territorio nazionale: e, quindi, anche per i cittadini "residenti" (con le relative attività e occupazioni) in "zone" montuose.

Passando poi (*ex parte principis*) per l'indefettibile interesse dello "Stato-persona" all'esercizio "effettivo" dei propri "poteri" sovrani sull'estensione "completa" dei territori oggetto d'*imperium* statale⁸: e pure su quei territori meno agevoli, è chiaro, come (ben) può essere una "impervia" zona di montagna.

Fino – non di meno – a pervenire all'inevitabile attenzione ("trasversale", rispetto ai due punti suindicati) derivante sul piano teorico (ma anche sul tavolo della quotidiana "realtà", pratica) dagli aspetti aperti dai "nuovi" compiti di ogni Stato costituzional-democratico in relazione alla piena, generale ed effettiva tutela (sostanziale e processuale) dei variegati profili soggettivi (pubblici e privati) che potenzialmente sottendono il legame tra territorio (montano) e cittadinanza.

Come infatti posto efficacemente in luce da un'autorevole parte della dottrina pubblicistica, il rapporto del cittadino con le realtà territoriali circostanti è venuto a svilupparsi nonché a evolversi nel corso del tempo

⁸ «Il territorio è l'ambito entro cui lo Stato esercita la sua potestà di governo (*imperium*), ad esclusione di altri soggetti di diritto internazionale (*ius excludendi alios*). La potestà di governo e il connesso esercizio esclusivo [ed effettivo] costituiscono manifestazione della sovranità territoriale»: N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino 2009, 69.

all'interno di un nevralgico alveo teorico (e di un parallelo solco giurisprudenziale in divenire) poco a poco riconducibile al concetto di «bene territoriale»: idoneo (dal punto di vista costituzionale ed amministrativo) «a rappresentare quella sensibilità [...] verso temi che hanno a che fare in maniera più o meno diretta con il territorio e le sue trasformazioni e con la crescente aspirazione [dei cittadini] al godimento e alla fruizione pubblica di beni – salute, ambiente, mobilità, energia, paesaggio, sviluppo, cultura, bellezza, ecc. – che segna il passaggio [significativo] dal *Welfare State* allo Stato del *well-being* o della *good-life*. Non solo: proprio [...] il suo essere suscettibile di continua evoluzione e di adattamento alle diversità di contesto e di situazione conferisce a tale nozione [di “bene territoriale”, inerente a oggettivi interessi generali] l'innegabile pregio di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico»⁹.

D'altro canto (se ci riflettessimo, con attenzione, sotto altra angolazione prospettica) proprio ogni cittadino considerato singolarmente (*hic et nunc*) è al contempo la “cellula” fondamentale del popolo – quale fonte, cioè, di legittimazione del potere sovrano (*ex art. 1 Cost.*) – e il “centro di imputazione” dei diritti e dei doveri disciplinati dall'esercizio del potere sovrano: in tal senso i cittadini rappresentano simultaneamente sia la cellula “soggettiva” di esercizio popolare del potere sovrano nella Repubblica italiana, sia il principale “oggetto” spaziale e temporale del potere, così esercitato.

Sino ad assistere (per questo) a una peculiare forma di “compenetrazione” tra il cittadino e il territorio: protagonisti di una “immedesimazione” giuridica vera e propria nel punto (“nevralgico”) dello specifico oggetto “spaziale”, concretamente sottoposto alle prescrizioni frutto di esercizio del potere sovrano.

Tra l'altro, della biunivocità di quest'immedesimazione (assai pregnante) tra il cittadino e il territorio è prova significativa il fatto che il territorio (a

⁹ M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3/2008, 311.

propria volta) non è solo un elemento costitutivo del così detto “Stato-comunità” ma rappresenta al tempo stesso un obiettivo limite (tanto teorico, quanto fisico) rispetto all’esercizio del potere sovrano: dato che il territorio assurge a un “limite spaziale”, per l’appunto, rispetto a quel potere che classicamente è detenuto dallo Stato persona¹⁰, ma la cui fonte è oggi costituzionalmente “radicata” nel nostro ordinamento proprio in capo al popolo, di cui (però) il cittadino è – di per sé – la cellula soggettiva.

Sicché nella dialettica del rapporto “cittadino-territorio” (oppure, se si preferisse, “territorio-cittadino”) viene implicitamente ad annidarsi la gran parte dei fisiologici elementi strutturali (non soltanto dei limiti, ma anche delle estrinseche forme di natura “sociale” e “pluralistica”¹¹) di esercizio del potere sovrano (poi “formalmente”) positivizzato (e, quindi, irreggimentatosi

¹⁰ Per il vero il ruolo del territorio è costantemente «mutato nel corso della storia e se nello Stato assoluto – in cui tutto il potere sovrano si concentrava nella persona del monarca – esso costituiva essenzialmente *patrimonium principis*, nel corso dell’Ottocento, con l’affermarsi dello Stato di diritto, divenne misura del potere, elemento identificatore dello Stato nazionale in quanto Stato territoriale e cioè Stato che aveva nel territorio non solo il limite della propria sfera di azione (sia verso gli altri Stati sia al suo interno) ma anche una sua qualificazione, come soggetto legittimato in via esclusiva all’esercizio del potere in quell’ambito spaziale. Ciò permise [quindi] di concepire il territorio come elemento costitutivo della persona giuridica statale»: M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3/2008, 309.

¹¹ Infatti (così come incisivamente argomentato da autorevole dottrina) vi è «anzitutto la “riconoscibilità” generale del territorio - custode e segno di identità collettive - da parte delle comunità locali. Un legame, questo, che pianificazioni o interventi “altri” non potrebbero legittimamente recidere, e che fissa [in parallelo] il limite intrinseco e strutturale di ogni sistema multilivello, in quanto connotato da una pluralità di attori e decisori»: P.L. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 29/2021, www.federalismi.it, 35.

con tono di solennità) nell'ambito delle moderne costituzioni democratiche di tipo pluralista.

Ovviamente non si ignorano, qui, le osservazioni di quanti abbiano posto in guardia il giurista dal carattere elasticamente rarefatto del concetto di territorio¹² (come termine “denso” di contenuti mutevoli, a seconda del contesto in cui viene inserito): tuttavia ogni possibile difficoltà definitoria andrebbe letta in controluce al dovere che ciascun tecnico del diritto avrebbe di spogliarsi della tentazione di creare personali proiezioni giuridiche della *res* «territorio» oggetto di studio.

Calati in quest'ottica non si vuole ridimensionare, con grossolanità, il territorio su termini concettualmente monolitici, ma non si intende neppure “cedere” fino al punto (trascendentale) di relativizzarne oltre misura l'interpretazione dogmatica: con l'effetto, paradossale, di sminuirne (fino a neutralizzare) di fatto l'effettivo senso giuridico e, segnatamente, il significato pubblicistico.

¹² *Ex multis* appare prezioso rinviare alle riflessioni in U. FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Archivio di Diritto Pubblico e dell'Amministrazione italiana*, 6/1902, 360-389; M. MANETTI, voce *Territorio*. I) *Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXV (1985), 1-13; V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985; P. CIARLO, *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, 4/1995, 661-688; S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 1/2003, 115-128 (spec. 125 ss.); G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano 2007, 6 ss.; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna 2016; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Riv. AIC*, 2/2017, www.rivistaaic.it, 1-53; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Riv. AIC*, 3/2017, www.rivistaaic.it, 1-58; C. NAPOLI, *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in *Gruppo di Pisa*, 2/2021, www.gruppodispisa.it, 192-221; M. MICETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino 2021, 7 ss.

Al netto di ogni speculazione, d'altra parte, non si può non condividere l'autorevole (e lucida) lettura di chi ha colto la centralità giuridica del territorio «nella sua fisicità, come porzione della crosta terrestre, oggetto dell'intervento dello Stato che quella crosta tramuta fisicamente»¹³ proprio per la miglior esistenza e qualità di vita dei suoi cittadini.

Anche perché (se ci ragionassimo) è giocoforza “innegabile” che per ciascun singolo Stato il territorio «è un *unicum*»¹⁴ preziosissimo: giacché costituisce la più importante “risorsa” pubblica offerta in natura per i suoi cittadini, sebbene si tratti di risorsa materialmente “limitata” (per tutti).

Ed è nell'effettiva gestione e amministrazione pubblica di quest'*unicum* statale (di quest'imprescindibile e preziosissima “risorsa”, *ex se*, “limitata” in natura) che viene a manifestarsi – nella sua evidente concretezza materiale – l’“immedesimazione” giuridica tra i tre elementi costitutivi di uno “Stato-comunità”: il territorio, il popolo (quale insieme risultante dalla collettività delle individuali posizioni soggettive tra tutti i cittadini) e l'esercizio del pubblico potere sovrano.

Tant'è che sulla medesima porzione del territorio statale e nello stesso arco temporale «non è logicamente ammissibile né fisicamente possibile “qualsivoglia” tipologia di utilizzo, ancorché concepibile in astratto. Al contempo, sul territorio convergono [però] quasi tutte le attività umane e, di conseguenza, si agitano una molteplicità piuttosto eterogenea di interessi [dei cittadini] che pretendono, tutti, una qualche forma di realizzazione»¹⁵ da parte del potere pubblico.

¹³ A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano 2003, 30.

¹⁴ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli 2011, 34.

¹⁵ *Ibidem*.

Da qui è insomma piuttosto intuibile il valore pubblicistico dischiuso all'interno dell'intimo legame giuridico "intercorrente" tra la posizione del cittadino (da una parte) e il ruolo incarnato dal territorio statale (dall'altra parte).

Il territorio statale è la risorsa naturale sopra cui (e tramite cui, in estrema concretezza) i cittadini vivono e lavorano, ossia (detto in altri termini) "attraverso" cui vantano nei riguardi del pubblico potere la tutela di specifici interessi giuridicamente "qualificati" dall'ordinamento nonché ("particolarmente") ascrivibili (tanto sul piano teorico, quanto nel concreto esercizio) a una determinata e, comunque, ben individuabile "zona" territoriale.

Per altro è solo dalla esatta individuazione di una precisa "zona" territoriale (non si ignori) che si trovano a essere "condizionate" nell'ordinamento le potenzialità di alcuni importanti effetti sostanziali e processuali "ricollegabili" alla tutela ("reale" ed "effettiva") dei diritti, degli interessi legittimi e, ancora più in generale, di qualsiasi altra situazione giuridica astrattamente vantata (e/o vantabile) da un cittadino nella Repubblica italiana.

Ecco perché qualsiasi categoria dogmatica del diritto (specialmente di diritto pubblico della montagna) non potrebbe (mai) perdere di vista (nella disciplina della propria materia) l'essenziale "collegamento" esistente (in generale) tra il cittadino e il concreto contesto "fenomenico" e "ambientale"¹⁶ in

¹⁶ Appare significativo rimandare alle autorevoli argomentazioni di chi in dottrina ha puntualizzato come la «semantica del termine» territorio sia oggi ben capace di alludere, «anche nel comune sentire, a una nuova forma di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale si svolgono le sue attività, [assurgendo ad] una sorta di identità territoriale, che supera [persino] le categorie tradizionali della proprietà e del possesso e fa riferimento a una serie indefinita di interessi, cioè di beni, caratterizzati dall'essere parti [integranti] di questo legame fondamentale e che si possono raccogliere – con una

cui vive ovverosia (in particolare) tra il cittadino e lo specifico territorio su cui è “radicato”¹⁷: territorio nel quale – e per il tramite del quale – quel cittadino esercita i propri diritti, tutela i propri interessi legittimi e adempie ai propri doveri¹⁸.

Tutto ciò viene, proprio, a caricarsi di notevole significato (spesso – purtroppo – sottovalutato) in relazione alla “montagna” e al collegamento sussistente con le persone e i cittadini che vivono in montagna e nei pertinenti territori.

Il che – fra l’altro – deve oggi leggersi e comprendersi senza trascurare che dai territori montuosi dipendono di fatto delle sensibilissime molteplicità di fondamentali “interessi” ambientali, a cuore di ‘tutti’ i cittadini¹⁹:

sintesi verbale [...] – nella nozione di ‘bene territoriale’»: M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, cit., 310.

¹⁷ Del resto, sul piano del diritto pubblico, il “territorio” viene in considerazione sia come indispensabile base di vita per i cittadini che, allo stesso tempo, come un pregnante «segno e limite del collegamento fra l’organizzazione e la comunità»: M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1976, 541.

¹⁸ Sul punto appare illuminante rinviare alla più ampia analisi sviluppata in F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994.

¹⁹ A tal proposito possono risultare preziose le risalenti quanto lungimiranti osservazioni sviluppate in M.S. GIANNINI, *Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1971, 1122-1134; ID., «Ambiente»: saggio sui diversi aspetti giuridici, *ivi*, 1/1973, 1-39; F. MERUSI, *Prospettive per una gestione pubblica dell’ambiente*, in *Pol. dir.*, 1-2/1977, 57-66; M. ARENA, *L’ambiente-territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il Foro Napoletano*, 4/1981, 241-251; P. MADDALENA, *Il diritto all’ambiente come fondamentale diritto dell’individuo ed interesse generale della collettività*, in *Consiglio di Stato*, 3/1983, 427-434; P. DELL’ANNO, *Strumenti giuridici per la prevenzione*

promananti tanto dall'impegnativa tutela (oltre che dalla relativa integrità) del paesaggio delle montagne²⁰, quanto dalla basilare cura dell'ecosistema montano e delle sue – preziosissime – “biodiversità” vegetali e animali, giungendo per questa via a (dover, altresì) “valorizzare” la montagna (insieme alle sue inestimabili risorse) come un (pregnante) elemento nell'ottica del perseguito (e sempre, più che mai, ricercato) sviluppo equilibrato (nonché di tipo sostenibile) dell'economia repubblicana²¹.

dell'inquinamento: situazione attuale e prospettive, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1986, 206-231; N. GRECO, *Principi di legislazione e di amministrazione ambientale in Italia*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 79/1988, 75-84; G. BERTI, *Impatto ambientale, territorio, difesa del suolo*, in *Jus*, 3/1988, 95-104; G. CORDINI, *Uomo e ambiente. Profili giuridici*, in *Civitas*, 6/1991, 45-61.

²⁰ In relazione al collegamento sussistente tra paesaggio, montagna e Comunità montane si leggano le brillanti analisi sviluppate nel contributo di I. NICOTRA - G. BELFIORE, *Comunità montane: costo o risorsa?*, in *Federalismi.it*, 20/2007, www.federalismi.it, 1-11.

²¹ Sul “principio di sostenibilità” nel panorama della letteratura giuspubblicistica appare significativo rimandare (senza alcuna pretesa di esaustività nel riferimento) ad A. MAZZITELLI, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione. Il principio dello sviluppo sostenibile*, Co-senza 1999; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino 2002; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010; F. CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino 2010; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte costituzionale*, Milano 2012; M. DE CILLIS, *Diritto, economia e bioetica ambientale nel rapporto con le generazioni future*, Trento 2016; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino 2017; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24/2020, www.federalismi.it, 242-272; M.

A tal proposito “devono” – oggi – essere lette le recentissime modifiche al testo della Carta repubblicana, introdotte con la già celebre Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1²², che, da un lato, ha solennemente consacrato e positivizzato (all’ultimo comma dell’art. 9 della Carta) il nodale obiettivo della Repubblica di «tutela[re] l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni [...]»; mentre, dall’altro lato, la Legge costituzionale n. 1/2022 si è distinta per avere parallelamente “rivitalizzato” le prescrizioni di cui all’art. 41 Cost., così da generare dei potenziali effetti apprezzabili per l’ordinamento circa il “recupero” dei rapporti tra

COCCONI, *La regolazione dell’economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano 2020.

²² La celebre Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, è per l’esattezza rubricata «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente». Per preziosi commenti in dottrina si confrontino, in modo particolare, le osservazioni sviluppate in M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2021, 285-314; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021, www.dpceonline.it, 3391-3430; G. AMENDOLA, *L’inserimento dell’ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in www.giustizainsieme.it, 25 febbraio 2022; G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in www.giustizainsieme.it, 10 marzo 2022; F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 1/2022, 15-30; G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 8-43; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2022, 1-15; R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 7/2022, www.federalismi.it, 31-63.

iniziativa economica, principio di concorrenza e pertinenti “limiti” (se non proprio “controlimiti”) afferenti ad alcuni principi supremi dell’ordinamento italiano²³.

Tant’è che il “risultante” art. 41 della Carta repubblicana “continua” a disporre con non poca enfasi la notevolmente pregnante puntualizzazione espressa per cui in qualsiasi caso l’iniziativa economica privata non possa mai, assolutamente, essere svolta in contrasto con l’utilità sociale o in modo da cagionare danni alla «sicurezza», alla «libertà», alla stessa «dignità umana», come pure (si stia qui molto attenti) alla «salute ed all’ambiente»: “specificando” in tal senso (l’ultimo comma del revisionato art. 41) che tanto l’attività economica «privata» quanto l’attività economica «pubblica» – ben – possano essere l’oggetto di programmi, nonché di controlli, previsti *ex lege* e disciplinati in base a (“bilanciati”) modelli regolativi, funzionalmente preordinati a “indirizzare”, in concretezza, a “coordinare” precisamente e (nel “gergo” tipico della scienza amministrativa) a “conformare” l’attività economica «a fini sociali e ambientali»²⁴.

²³ Appare molto interessante quanto – incisivamente – commentato da autorevole parte della dottrina, a mente della quale nel disegno della Carta repubblicana «l’economia, in altri termini, rimane una sfera sociale rimessa all’evoluzione dei rapporti sociali, come è d’altronde sempre stato, mentre l’ambiente accede ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparo dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta per l’esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare concreta espressione»: R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it, Paper*, 6 aprile 2022, www.federalismi.it, 4.

²⁴ Questa risultante disposizione contemplata oggi all’ultimo comma dell’art. 41 Cost. potrà senz’altro «rappresentare, in concreto, un appiglio per solidificare e dare maggior peso specifico alle istanze ecologiche potendo “giustificare” una legislazione più rigorosa»: G.

E a quest'ultima dimensione economica condizionata al contempo dai fattori (sociali nonché ambientali) del "territorio" va oltretutto a sovrapporsi (intrecciandosi, senza coincidere materialmente) la complessa relazione intercorrente «tra assetto territoriale e sviluppo economico [che] è da sempre molto intensa. Così intensa che è difficile comprendere fino in fondo dove [con precisione] risieda la causa e dove l'effetto; quanto, cioè, l'assetto di un determinato sistema territoriale, le scelte che vi stanno a monte e le torsioni cui è continuamente sottoposto siano il risultato di dinamiche e processi socio-economici – anche di più larga scala – e quanto, viceversa, questi siano modellati dalla configurazione effettiva del segmento territoriale di riferimento»²⁵.

Ebbene alla luce di quanto sin qui tratteggiato non può, naturalmente, trascurarsi affatto come dal fervido punto di vista territoriale e sotto la peculiare dimensione naturalistica, ambientale e socio-economica siano davvero esponenziali le possibili prospettive di crescita e sviluppo di una "economia di montagna": specie di un "turismo sostenibile" e, in generale, di ogni "ricollegabile" attività turistica potenzialmente dischiusa tra i sentieri delle affascinanti «zone montane». In tale ottica risuonerebbero – oggi – come incredibilmente lungimiranti le osservazioni (di quasi trent'anni fa) offerte, con grande acume, da Feliciano Benvenuti sui «problemi della montagna», secondo cui sarebbe stato (già anni or sono) essenziale che il diritto pubblico «disciplinasse» gli aspetti e i vari profili dei «territori montuosi», tenendo unitamente conto che la «montagna va individuata per quello che è [ossia] come realtà naturale e socio-politica nonché economico-tecnica»²⁶.

VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 40.

²⁵ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, cit., 1.

²⁶ F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, 3/1993, 564.

È innegabile d'altronde che in montagna vengano – per intendersi – a condensarsi una ricca e variegata mole di (“sensibili”) aspetti scientifici diversi ancorché tra loro strettamente interconnessi e interdipendenti: a incominciare dagli ambiti squisitamente tecnici emergenti cioè in relazione a saperi geografici, geologici, speleologici, biologici, ecologici, paleontologici, di fisica, di idraulica, di agraria e più in generale inerenti ai profili naturalistici della montagna, passando poi per i (peculiari e pressoché discendenti) fenomeni sociali ed economici propri delle “zone” montuose, che in quanto contrassegnate da un’oggettiva diversità “tecnica” rispetto ai territori pianeggianti o collinari subiscono (con “nesso” causale, più o meno, diretto) forme di condizionamenti economici e sociali straordinari se paragonati alla classica realtà socio-economica di pianura, fino (non di meno) ad arrivare, qui, a considerare il piano degli specifici lineamenti strutturali dell’organizzazione politica, istituzionale e amministrativa dei territori montani.

In questo *puzzle* (si badi bene) nessuna branca scientifica potrebbe, realisticamente, fare a meno dell’altra: giacché, a onor del vero, il diritto non sarebbe in grado di regolare nulla (o per lo meno non potrebbe farlo in maniera ragionevole) se prima non avesse una profonda conoscenza del *substrato* organico e funzionale della montagna, di tutti i suoi aspetti naturalistici – oltre che dei ricollegabili fenomeni sociali ed economici – mentre è pacifico che le stesse scienze (così dette) “dure” e i saperi tecnici entrerebbero in (una enorme) sofferenza (e assisterebbero a un vero e proprio deterioramento fisico della montagna) in assenza di una regolazione giuridica “di qualità” per i territori montuosi.

Cosicché se non ci fosse una interconnessione disciplinare²⁷, si assisterebbe a un (pericolosissimo) “circuito vizioso”, se non proprio a un deflagrante

²⁷ «Il rapporto tra scienza e diritto è tema antico e ben noto ai cultori del diritto, ma è anche tema che sta assumendo oggi profili nuovi in ragione degli sviluppi più recenti della

“corto circuito” per il governo dei territori montuosi, con effetti pregiudizievoli tanto per la “ragionevolezza” della scienza giuridica (e dei suoi endemici “bilanciamenti” tra plurimi interessi²⁸) quanto per i sospirati progressi delle scienze “dure”, come pure (soprattutto) per il reale benessere della montagna.

In tal senso l’interconnessione disciplinare tra diritto, scienze economiche e scienze naturali sulla montagna trova riposo in «quel “conoscere per

ricerca scientifica e dei suoi riflessi sulla giurisprudenza: sviluppi che proprio in ragione della rapidità e dell’imponenza del progresso scientifico cui stiamo assistendo sembrerebbero voler mettere in discussione la linea di confine che tradizionalmente ha separato questi due campi»: E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza*, in *Riv. AIC*, 1/2017, www.rivistaaic.it, 1.

²⁸ Sul “bilanciamento” tra plurimi interessi pare significativo rimandare senza alcuna pretesa di esaustività a S. BARTOLE, *L’efficacia temporale delle sentenze ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1/1989, 17-26; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; A. RUGGERI, “Nuovi” diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Pol. dir.*, 2/1993, 183-209; G. SCACCIA, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6/1998, 3953-4000; A. VESPAZIANI, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova 2002; A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi (Roma, 2-4 ottobre 2006)*, Roma 2007; A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. II (2008), 185-204; A. TESAURO, *Corte costituzionale, automatismi legislativi e bilanciamento in concreto: ‘giocando con le regole’ a proposito di una recente sentenza in tema di perdita della potestà genitoriale e delitto di alterazione di stato*, in *Giur. cost.*, 6/2012, 4909- 4947; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teorie e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino 2014; V. ITALIA, *Il bilanciamento nelle leggi*, Milano 2016; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2/2016, 625-668; G. PERLINGIERI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell’interpretazione recente della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 3/2018, 716-753.

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»²⁹.

Il punto, però, è che la posta in gioco è estremamente seria e (si stia molto attenti) sarebbe, addirittura, più pesante (e importante) dei – pur preziosi – benefici dischiusi nell’ambiziosa attività di regolazione giuridica della complessità esistente in montagna.

Atteso che, con tutt’onestà, dal modo stesso di atteggiarsi delle “posizioni” tra scienza, tecnica e diritto dipende – a ben vedere – la sostanza delle intime relazioni sussistenti tra diritto e verità (ovvero tra regole e realtà), nella misura in cui, spesso, l’irresistibile tentazione (seppur talvolta inconscia e inconsapevole) di assicurare «la supremazia del diritto sulla realtà e la potestà di creare una realtà giuridica vincolante a tutti gli effetti pongono nientemeno che il problema, inatteso, del rapporto tra diritto e verità, ovvero [della scottante “questione” propria] del lavoro del legislatore come *adaequatio rei ad intellectus*»³⁰.

D’altro canto, proprio nella consapevolezza di quest’oggettiva problematicità dei rapporti tra diritto e verità esistenti a prescindere dalla “positiva” regolazione giuridica nonché alla luce dell’estrema complessità insita nella ‘realtà’ di montagna – e dei suoi territori – Mario Nigro già più di quarant’anni fa invitava la Repubblica italiana a non trascurare affatto «la necessità di escogitare nuove forme organizzative, atte a ricongiungere ed a

²⁹ E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto*, cit., 2. Qui l’Autore rimanda alla (significativa) lettura dell’opera di L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino 1964, 3 ss.

³⁰ M. CARRER - E. ZILIO - A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit., 18.

equilibrare, anche per le loro dimensioni, il momento politico e il momento amministrativo»³¹ (del governo) delle «zone montane».

Un'opera, senz'altro, non semplice e soprattutto bisognosa di meditati sforzi creativi da cui l'ordinamento repubblicano – per dirla con le parole di Enzo Maria Marengi – avrebbe dovuto attingere per «mira[re] al superamento della geografia a misura provinciale e all'invenzione di ambiti territoriali più funzionali»³², elaborando modelli all'interno dei quali è, comunque, pacifico che «l'elemento geografico [e, soggiungerei, il sapere tecnico] fa da premessa ad aspetti più propriamente politico-giuridici»³³.

Eppure, è cosa davvero singolare che a distanza di parecchi anni – dopo i continui progressi delle conoscenze scientifiche sulle montagne e i non esigui tentativi di una sistemazione giuridica degli 'interconnessi' profili (organici e funzionali) costituenti l'esistenza delle affascinanti (e non certo trascurabili) «zone montane» – la più attenta, sensibile e recente parte della dottrina pubblicistica italiana persista (alquanto energicamente) a stigmatizzare l'annoso «caso della montagna»³⁴.

Una singolarità resa ancora più evidente dal paradossale fatto che (senza alcuna soluzione di continuità con gli “studi classici” maturati in passato sul diritto della montagna) sussista tuttora tra gli esperti e gli studiosi l'oggettiva constatazione che la Repubblica italiana sia, cronicamente, alla «ricerca della “struttura portante della globale crescita [...] della montagna”»³⁵.

³¹ M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1976, 555.

³² E.M. MARENGI, *Pianificazione intermedia e Comunità montane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1979, 155.

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano 2021, 73.

³⁵ M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, cit., 87.

Ecco perché sarebbe davvero riduttivo definire il “diritto della montagna” come un mero “studio di nicchia” dell’ordinamento repubblicano: riduzionismo, per altro, molto vicino a un vero e proprio errore giuridico.

2. Perché il “diritto della montagna” non è (assolutamente) una “nicchia” dell’ordinamento repubblicano

Il “diritto della montagna” non è affatto una nicchia dell’ordinamento repubblicano: e ciò (si badi) può dirsi per almeno due evidenti ragioni.

In primis perché il “diritto della montagna” implica lo studio di aspetti e la tutela di interessi che (ancorché geneticamente propri delle zone montane) possiedono la “dirompente” capacità di influenzare e riuscire a coinvolgere la vita e il regime dell’intero territorio repubblicano.

La qual cosa può agevolmente comprendersi se ragionassimo (ad esempio) sulle tangibili ripercussioni (e, quindi, sugli effetti) che le condizioni naturali di una montagna sarebbero capaci di scatenare sull’ambiente dei territori limitrofi e circostanti, oppure se provassimo a considerare fino in fondo quale vigorosa portata coinvolgente assumerebbero (in positivo) per la “globalità” del progresso repubblicano i profili economici racchiusi nel potenziale sviluppo – virtuoso – di una economia montana “verde” e “sostenibile”.

«Il tema richiama invero la visione “funzionale” dell’ambiente che discende [per “natura”] dalla sua stessa nozione composita quale sistema complesso, ma unitario, di relazioni tra [interconnessi] elementi. In tale accezione l’ambiente è infatti ciò che emerge dalla relazione tra le varie risorse naturali

che lo compongono e che perciò rappresentano [in potenza] utilità funzionali (servizi ecosistemici appunto) al soddisfacimento dell'esigenze dell'uomo»³⁶.

Non dovremmo, poi, dimenticare ovviamente il “peso” (assai condizionante) legato ai “costi” notevoli che (fisiologicamente) la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo socio-economico di una “singola” montagna richiederebbero (qui, in negativo) a carico dei “complessivi” equilibri di bilancio riconducibili all'unitario³⁷ consolidamento contabile dei diversi livelli di governo (nonché delle rispettive amministrazioni) costituenti la Repubblica italiana delle autonomie³⁸.

³⁶ R. ROTA, *L'economia circolare come nuovo paradigma culturale*, in E. PICOZZA - A. POLICE - G. A. PRIMERANO - R. ROTA - A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino 2019, 31-32.

³⁷ Proprio in tempi recenti la Corte costituzionale ha rimarcato di avere «già evidenziato che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della “finanza pubblica allargata”»: Corte cost., sent. 26 novembre 2020, n. 250, par. 3.3 del *Considerato in diritto*. Per un pungente commento in dottrina si legga L. SAMBUCCI, *Non solo bilancio: la Corte costituzionale e il sistema contabile pubblico. Le asimmetrie di una evoluzione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 4-5-6/2021, 817-878.

³⁸ Per una comprensione dell'impianto e del funzionamento della così detta “Repubblica delle Autonomie” si leggano, *ex multis*, M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 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*, 2-3/2002, 445-482; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel*

Una Repubblica, quella italiana, che (sebbene politicamente e istituzionalmente pluralista e policentrica) può senza alcun dubbio ‘declinarsi’ come unitariamente impegnata da anni³⁹ (anche al livello costituzionale, ex artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.) nel perseguimento (condiviso a vario titolo da tutti gli enti repubblicani) dei fondamentali “obiettivi” (invero promananti da fonti europee e internazionali⁴⁰) di una “sana”, “razionale” ed “equilibrata”

nuovo Titolo V, Torino 2003; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, 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*, Bologna 2006; O. CHESSA, *Verso il federalismo “interno”*, Torino 2009; M. CAMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2010, 309-331; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri nello Stato*, Napoli 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2015; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giur. it.*, 3/2017, 733-737; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, 7/2018, www.federalismi.it, 68-75.

³⁹ A partire, cioè, dai «vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e crescita”. A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella “realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica” scaturenti, appunto, dalla ricordata risoluzione e che è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative [e, dal 2012, di rango costituzionale]»: Corte cost., sent. 6 luglio 2006, n. 267, par. 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Infatti accanto al classico rispetto dei risalenti vincoli derivanti dalle fonti dell’Unione Europea la Repubblica italiana si è solennemente impegnata al perseguimento (tradotto – poi – al livello costituzionale) degli obiettivi sanciti dal *Trattato sulla stabilità*,

gestione dei bilanci pubblici e – per diretta conseguenza – di ogni (“programmabile”) spesa pubblica⁴¹.

sul coordinamento e sulla governance nell’unione economica e monetaria (noto, ai più, come “*Fiscal Compact*”) che – è bene puntualizzare – ancorché stipulato (il 2 marzo 2012), ben al di fuori delle procedure di revisione del *Trattato di funzionamento dell’Unione Europea*, ha introdotto stringenti misure di consolidamento del (vecchio) «patto di stabilità e crescita». Si segnala – in particolare – il divieto di superamento dello 0,5% del PIL da parte del *deficit* strutturale riconducibile al bilancio degli Stati aderenti al “*Fiscal Compact*”, come pure si evidenzia qui l’obbligo della progressiva riduzione del debito pubblico (pari a un ventesimo all’anno) per il (non infrequente) caso in cui il rapporto tra debito pubblico stesso e prodotto interno lordo di uno Stato contraente si rilevi superiore al 60%.

⁴¹*Ex multis* si legga, in dottrina, quanto efficacemente analizzato in L. CHIARAVIGLIO, *Tecnica e buona amministrazione nel bilancio di esercizio. Irregolarità e salvaguardia della certezza*, in *Rivista dei Dottori commercialisti*, 5/1972, 889-948; R. ARRIGONI, *Valori costituzionali e responsabilità amministrativa. Nuove prospettive della giurisprudenza contabile*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, 4/1995, 346-360; O. DE LEONARDIS, *Parole chiave della (buona) amministrazione*, in *Amministrazione sociale*, 1/2001, 42-51; F. STADERINI, *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1-2/2004, 3-7; S. CASSESE, *L’ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in *Amministrare*, 3/2007, 471-482; R. SCALIA, *L’influenza dell’ordinamento comunitario sull’ordinamento nazionale nel perseguimento dell’obiettivo della sana gestione finanziaria*, in *Regioni e comunità locali*, 6/2007, 15-21; M. VILLONE, *Alla ricerca della buona amministrazione perduta*, in *Questione giustizia*, 4/2010, 7-24; A. MASSONE, *Brevi note in tema di rapporti tra il principio di separazione tra attività politica e gestione amministrativa negli Enti locali ed il principio di sana gestione finanziaria (nota a T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 10 maggio 2012, n. 814)*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 3/2012, 37-43; U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 1-21; A. MORRONE, *Verso*

Tant'è che nel solco della – così detta – «finanza pubblica allargata»⁴² (effetto di stringenti obiettivi finanziari comuni al multilivello e policentrico

un'Amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio, in *Diritto Amministrativo*, 2/2019, 381-412; F. TIGANO, *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti*, in *Diritto e processo amministrativo*, 1/2021, 127-154.

⁴² Per una ricostruzione del concetto (e dell'effettiva portata) della «finanza pubblica allargata» si rinvia *ex plurimis* a quanto statuito con le seguenti decisioni: Corte cost., sentenze 30 dicembre 2003, n. 376, par. 4 del *Considerato in diritto*; 29 dicembre 2004, n. 425, par. 5 e 6 del *Considerato in diritto*; 27 gennaio 2005, n. 35, par. 4 del *Considerato in diritto*; 14 novembre 2005, n. 417, par. 5.3 del *Considerato in diritto*; 7 giugno 2007, n. 179, par. 3.2 del *Considerato in diritto*; 24 luglio 2009, n. 237, par. 17 del *Considerato in diritto*; 24 febbraio 2010, n. 57, par. 4 del *Considerato in diritto*; 20 dicembre 2012, n. 309, par. 3.1 del *Considerato in diritto*; 28 aprile 2011, n. 155, par. 2.2 del *Considerato in diritto*; 5 aprile 2013, n. 60, par. 5.1 del *Considerato in diritto*; 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del *Considerato in diritto*. Più di recente si confrontino altresì: Corte cost., sentenze 12 maggio 2016, n. 107, par. 3 del *Considerato in diritto*; 11 maggio 2017, n. 103, par. 5 del *Considerato in diritto*; 2 novembre 2017, n. 231, par. 9.3.4 del *Considerato in diritto*; 26 novembre 2020, n. 250, par. 3.3 del *Considerato in diritto*; 23 marzo 2021, n. 44, par. 5 del *Considerato in diritto*. Per preziose riflessioni in dottrina si leggano (*ex multis*) G.C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 4/2009, 2970-2980; C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2013, 753-768; C. BUZZACCHI, *Il "custode della finanza pubblica allargata" e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4/2016, 748-759; G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: "inversione" della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Riv. AIC*, 3/2019, www.rivistaaic.it, 320-327; F. SUCAMELI, *"Patto di stabilità", principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio*

ordinamento della Repubblica) le esigenze di equilibrio complessivo dei bilanci e di progressiva riduzione della spesa pubblica hanno investito – quasi fossero dei “vasi comunicanti” – tutte le più importanti spese del bilancio relativo al ‘governo’ dei territori montani, oggetto di drastici tagli lineari.

Ciò si è realizzato unitamente al versante di un ragguardevole abbattimento dei vari costi “necessari” per l’efficiente organizzazione e amministrazione dei servizi pubblici di “montagna”, compresi pure quelli di carattere “universale”: dei servizi che (però) in quanto universali non potrebbero – mai – escludere (già per logica) alcuna zona del territorio repubblicano e nemmeno le zone di montagna (è chiaro).

L’universalità di un servizio pubblico dovrebbe infatti imporsi pure al netto del problematico spopolamento dei territori montani e delle impervie condizioni tecniche per la garanzia della “qualità” dei servizi pubblici (“universali”) in montagna, nonché (in estrema sintesi) pure al costo degli elevatissimi oneri “necessari” per l’erogazione del servizio nell’ambito della (variegata) estensione dei territori montuosi in cui la Repubblica italiana si articola⁴³.

Laddove non potrebbe ignorarsi l’esistenza della vita di diversi concittadini titolari di fondamentali diritti e – fra l’altro – di doveri cui continuano

2019 e l’art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi, in *Federalismi.it*, 15/2019, www.federalismi.it, 1-48; M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2020, 253-267.

⁴³ Sul punto sono (assolutamente) condivisibili le argomentazioni di chi in dottrina ha puntualizzato (con incisività) che «non pare [affatto] azzardato sostenere che i servizi pubblici o, meglio, la loro articolazione, organizzazione e gestione territoriale costituiscano ormai una delle modalità più rilevanti attraverso cui si governa il territorio; il che, peraltro, può essere perfettamente registrato sulla base di un mero esame [della effettività] della disciplina positiva dettata con riferimento a taluni servizi pubblici locali»: T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, cit., 8.

(quotidianamente) ad adempiere: anche al di là degli stessi servizi di cui beneficiano, in concretezza, sui territori montani; territori, purtroppo, sempre più spesso (innegabilmente) isolati a loro stessi.

Alimentando così un fenomeno molto simile a un (perverso) “circuitto vizioso” vero e proprio: specie sotto il profilo socio-economico.

«Del resto, che lo sviluppo economico di un sistema dipenda anche dalla “qualità” e dalla “quantità” dei servizi pubblici (trasporti, energia, servizio idrico, rifiuti, etc.) di cui è dotato ed attrezzato un determinato territorio, nonché dal relativo livello [reale] di infrastrutturazione, è affermazione a tutt’oggi difficilmente controvertibile»⁴⁴.

Tutto ciò va considerato fino – altresì – a porre mente al delicatissimo (e pregnante) piano (costituzionale e istituzionale) della “solidarietà” – politica, sociale ed economica – che inevitabilmente lega (condizionandole “reciprocamente”) le vite quotidiane (nonché le diverse posizioni soggettive dei cittadini) delle «comunità montane» (da una parte) e delle «comunità non montane» (dall’altra parte).

Specie se volgessimo lo sguardo alla dimensione di una solidarietà protesa in fisiologica direzione biunivoca: ossia tanto a favore delle «comunità montane», quanto a beneficio delle stesse «comunità non montane».

Affermazione, forse, di primo acchito enigmatica, eppure comprensibile con tutta evidenza sotto il profilo di una comune gestione (delicata e sensibile) delle “risorse disponibili” nel territorio della Repubblica italiana.

Così come accade, ad esempio, per il noto caso di “gestione” delle sorgenti di acqua⁴⁵ di montagna, dei loro corsi nonché – soprattutto – del pertinente sfruttamento.

⁴⁴ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, cit., 9.

⁴⁵ Del resto, di recente, l’attenta dottrina ha (brillantemente) argomentato come l’acqua costituisca un fondamentale «bene demaniale ad appartenenza collettiva, in quanto

Trattandosi (per l'esattezza) della gestione concernente l'uso del fondamentale "bene collettivo" dei "corpi idrici" (assai spesso soggetti all'immemore insistenza dei celeberrimi usi civici vigenti nei terreni montani⁴⁶): delle fonti – come appare evidente – ben preziose per tutti, ovverosia tanto "a monte" quanto "a valle" dei territori repubblicani.

Oppure un altro esempio di biunivoca relazione solidaristica legata alla gestione di limitate risorse naturali, disponibili nei territori montuosi, si può cogliere per le ipotesi di realizzazione (non sempre agevole dinanzi alla contrapposizione dei bilanciati interessi⁴⁷) delle attività pubbliche indirizzate

connesso all'esercizio di diritti fondamentali della persona e dal quale derivano in capo all'apparato amministrativo il dovere di salvaguardare la risorsa secondo principi di solidarietà e sostenibilità, e in capo alla collettività il diritto di fruire della medesima»: R. MICCÙ - M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Torino 2019, 124.

⁴⁶ In particolare, preme – qui – segnalare come la Legge del 20 novembre 2017, n. 168, prescriva (significativamente) all'art. 3 (co. 1, lett. f) che sono beni collettivi «i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

⁴⁷ Del resto «il tema della localizzazione degli impianti [di energia] riveste molta importanza [ed a maggior ragione per le zone montane, ricche di risorse energetiche], in quanto [è innegabile che lì] vi confluiscono gli interessi contrapposti della tutela dell'ambiente e dello sviluppo delle energie rinnovabili»: B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo dell'area vasta montana e le funzioni amministrative in materia di ambiente ed energia*, in *Amministrazione in Cammino*, 8, 21 aprile 2016, consultabile al sito www.amministrazioneincammino.luiss.it. Di converso (per il diritto vivente) «va rammentato che la [consolidata] giurisprudenza ha precisato che l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili in una zona in cui per i divieti contenuti negli strumenti urbanistici tale opera non sarebbe realizzabile determina la variazione della destinazione urbanistica della zona e rende conforme alle disposizioni urbanistiche la localizzazione dell'impianto (Cons.

Stato, V, 15 gennaio 2020, n. 377; V, 13 marzo 2014, n. 1180, anche in presenza di parere negativo del Comune), senza la necessità di alcun ulteriore provvedimento di assenso all'attività privata»: Cons. Stato, Sez. V, sent. 29 aprile 2020, n. 2724, par. 3.3 del *Considerato in Diritto*.

La dottrina focalizzata sulle tematiche energetiche è davvero troppo ampia – e articolata – per poter essere qui richiamata con eshaustività, perciò sia per lo meno consentito rimandare alle analisi offerte in F. CARNELUTTI, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 5 (pt. 1)/1913, 355-394; G. GUARINO, *Unità ed autonomia del diritto dell'energia*, in *Scritti di Diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 229 ss.; F. BASSI, *Appunti per una disciplina pubblicistica dell'energia*, in *Foro amm.*, 3/1982, 322-326; G. ZORZOLI, *Energia. La storia infinita*, in *il Mulino*, 1/1987, 51-67; V. BETTINI - R. GALTIERI, *La transizione energetica. Una proposta di modello a scala regionale*, Milano 1992; A. COLAVECCHIO, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario: alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari 2000; L. CERÉ, *L'energia. Un quadro di riferimento*, Torino 2001; F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino 2005; M. A. CABIDDU, *Energia per lo sviluppo: servizio essenziale e diritto fondamentale*, in *Amministrare*, 2/2009, 173-186; D. CALDIROLA, *Energia, clima e generazioni future*, in *Amministrare*, 2/2009, 281-298; C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano 2010; G. MORBIDELLI, *Regolazione e concorrenza nel mercato energetico*, in *Munus*, 1/2011, 1-32; G. NAPOLITANO, *La politica europea per il mercato interno dell'energia e il suo impatto sull'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, 4/2012, www.federalismi.it, 1-21; A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *Federalismi.it*, 16/2013, www.federalismi.it, 1-14; F. MERUSI, *Si può vendere anche fumo: nuovi beni e nuovi diritti nel diritto dell'energia*, in *Scritti in onore di Franco Bassi*, vol. II, Napoli 2015, 1067-1082; E. PICOZZA - S. M. SAMBRI (a cura di), *Il Diritto dell'energia*, Padova 2015; A. CLÒ, *Energia tra fatti e percezione*, in *Energia*, 3/2017, 4-9; E. BRUTI LIBERATI - M. DE FOCATHS - A. TRAVI (a cura di), *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche*

alla “incentivazione” dello sfruttamento proprio delle (nodali) fonti di “energia rinnovabile” di montagna: fonti parimenti preziose per tutti (tanto “a monte” quanto “a valle” dei terreni montuosi).

Così come pure si verifica (*mutatis mutandis*) per le (meno conosciute) “fattispecie” riconducibili all’attività estrattiva mineraria⁴⁸ e – specialmente

pubbliche e regolazione dei mercati, Milano 2018; L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino 2018; R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell’energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino 2019; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino 2020; L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un’economia basata sull’energia pulita alla “rivoluzione verde e transizione ecologica” del recovery plan*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2021.

⁴⁸ È chiaro che le così dette “attività estrattive” costituiscano – senza alcun dubbio – una tra le attività antropiche più impattanti sull’ambiente nonché, in particolare, sul paesaggio montano, sebbene si possa considerare allo stesso tempo pacifico che si tratti di attività assurte, nel tempo, a basilare presupposto per lo sviluppo socio-economico dei territori oggetto delle attività estrattive (come pure, più in generale, elemento per lo sviluppo economico del Paese). Sul punto – al fine di una preziosa descrizione dei complessi fenomeni legati alle attività estrattive – si rimanda in dottrina alle puntuali analisi sviluppate in G. DI GIOVINE, *Attività estrattive e pianificazione territoriale*, Milano 1976; G. CAIA, *Attività economica e tutela ambientale nella disciplina delle cave e torbiere*, in *Il Foro amm.*, 11/1982, 2060-2078; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; M. SICA, *Poteri urbanistici comunali e attività estrattive nella legge piemontese*, in *Le Regioni*, 6/1988, 1694-1704; A. PREDIERI, *Usi civici e attività estrattiva economica organizzata: il caso dell’attività estrattiva mineraria*, in F. CARLETTI (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli 1993, 107 ss.; F. FRANCARIO, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano 1997; R. FEDERICI (a cura di), *L’impresa mineraria*, Napoli 2002; M. SERTORIO, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, Milano 2003; M. CIMINO - M.L. MANISCALCO (a cura di), *Manuale degli adempimenti amministrativi a carico dell’esercente l’attività estrattiva*, Palermo

– agli interventi estrattivi (di relativa lavorazione e poi di vendita) del legnatico caratteristico delle “zone” montuose.

L’attività estrattiva del legnatico – in particolare – non andrebbe per nulla sottovalutata, giacché il legname delle zone montane non è più solo un mero bene di combustione ma, da diversi anni, viene intensamente utilizzato anche come un pregiato materiale della nostra industria nazionale: adoperato fra le altre cose per diverse – e numerosissime – costruzioni edilizie su tutto il territorio repubblicano, se soltanto si ponesse mente (ad esempio) alle fabbricazioni in legno dei vari territori terremotati.

Ma gli esempi potrebbero – in questa sede – benissimo continuare a oltranza.

In ogni caso, solo a partire da questi pochissimi, ma piuttosto sintomatici, indici esemplificativi è innegabile, in sostanza, l’unitivo e pregnante legame solidaristico costituzionalmente esistente tra le vite quotidiane (e le costitutive posizioni soggettive) delle «comunità montane» (da una parte) e tutte le (collegabili) situazioni giuridiche riconducibili alle diverse ancorché legate (e intimamente intrecciate) «comunità non montane» (dall’altra parte): soprattutto nella (vitale) gestione delle (“collettive”) risorse (sempre più “scarsamente” disponibili) all’interno della Repubblica italiana.

Logico che tutte le risorse montane si perderebbero nel “nulla” (addirittura, trasformandosi – nel tempo – in potenziali costi) se il “diritto della

2006; M. VACCARELLA, *La disciplina delle attività estrattive nell’amministrazione del territorio* (Prefazione di F. MERUSI. Introduzione di N. AICARDI e G. CAIA), Torino 2010; M. SERTORIO, *Caratteristiche del diritto minerario italiano*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2013, 23-50; A. PAIRE, *L’attività estrattiva nel governo del territorio: tra esigenze imprenditoriali e tutela del paesaggio. Osservazioni a margine di TAR Veneto, sez. II, 8 aprile 2019, n. 430*, in *GiustAmm.it*, 4/2020, 1-16; A. PAIRE, *Le attività estrattive*, in A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, Napoli 2020, 317-344.

montagna” e le sue connesse problematiche (quelle “croniche”, ma anche quelle “nuove”) continuassero a essere percepite e trattate come una “nicchia” dell’ordinamento.

In secondo luogo appare, qui, necessario puntualizzare che interpretare il “diritto della montagna” come un mero settore di nicchia dell’ordinamento repubblicano sarebbe manifestamente errato per la semplicissima ragione per cui – a ben riflettere – la montagna si presenta al giurista come un vero e proprio “prisma” nel quale si riflettono su scala ingrandita la gran parte dei settori disciplinari del nostro ordinamento (dal diritto costituzionale al diritto amministrativo, passando per i settori del diritto dell’economia, tributario e civile): benché è indubbio che si tratti di settori “adattati” e calati nello specifico contesto di un “territorio” che per palesi (pressoché ineludibili) ragioni “tecniche” esige attenzioni, sensibilità e conoscenze maggiori rispetto a quelle comunemente utili al giurista che non si è mai occupato di montagna.

Tuttavia, non si può affatto parlare di “nicchia”: perché essa avrebbe l’effetto immediato di alludere a un elemento “incavo” ovvero, *mutatis mutandis*, a una “rientranza” dell’ordinamento.

Mentre – al contrario – il “diritto della montagna” è tutt’altro che una “cavità” ordinamentale: potendosi, piuttosto, collocare come una sorta di “sporgenza” (se non proprio una evidente “prominenza”) del nostro ordinamento giuridico, laddove si viene gioco forza “costretti” (radicalmente all’opposto di come – in fondo – si farebbe in una “nicchia”) a considerare (“oltrepassandoli”) tutti gli stretti steccati disciplinari del diritto.

Tutt’altro (dunque) che nicchia dell’ordinamento: il diritto della montagna impegna il giurista (a 360 gradi) verso un ampio sforzo, strutturalmente improntato non tanto a un approccio di natura “generalista” (di per sé, abbastanza sterile) quanto, semmai, al recupero del metodo “giuspubblicista”, che (come al tempo degli studi classici sulla montagna) sia capace di tenere insieme più profili disciplinari del “diritto pubblico”, ancorché nell’ambito di

un medesimo “oggetto” materiale di studio, qual è – per l’appunto – il “diritto della montagna”⁴⁹.

Sembrerà banale (dopo questi brevi cenni) ma il preliminare scopo che si sarebbe voluto raggiungere con le premesse di quest’analisi introduttiva era mettere ben a fuoco (specialmente per il lettore che non si fosse mai occupato del tema) che lo “slancio” per un rinnovato esame della montagna e in particolare gli sforzi di uno studio, con metodo “giuspubblicista”, del “diritto della montagna”, dei suoi basilari elementi, nonché della pertinente organizzazione istituzionale e amministrativa (come pure del peculiare regime dei terreni montuosi) sono tutt’altro che meri profili marginali rispetto al nostro ordinamento: anzi – e all’opposto – dovrebbero, senza dubbi, considerarsi come dei potenziali “aspetti centrali” rispetto all’obiettivo di un vero sviluppo istituzionale, giuridico, sociale ed economico (del presente nonché, soprattutto, del “futuro”) della nostra Repubblica italiana⁵⁰.

⁴⁹ In tal senso si possono qui fare proprie le parole di quell’autorevole parte della dottrina che dinanzi alla complessità di un fenomeno oggettivamente proveniente dalla compresenza di altre scienze (come quelle naturali, economiche e sociali) ha ricondotto al giurista il fondamentale compito di «tradurre in documenti di *hardlaw* o *softlaw* la volontà politica emersa sulla risoluzione di determinati problemi e non solo: esso deve cimentarsi anche su come rendere leggibili e vestiti giuridicamente dati tecnici di difficile comprensione (si pensi agli standards ambientali e finanziari per esempio) e secondo quanto recentemente deciso dal Consiglio di Stato sulla traduzione in regole giuridicamente vincolanti di algoritmi ad alta complessità»: E. PICOZZA, *Rilievi conclusivi. Governare la complessità: scelte di fondo e criticità*, in E. PICOZZA - A. POLICE - G. A. PRIMERANO - R. ROTA - A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino 2019, 171.

⁵⁰ Può risultare utile evidenziare come lo stesso Consiglio di Stato (in tempi abbastanza recenti) abbia tratto occasione per puntualizzare (con deciso vigore) che «l’art. 44 Cost.

Il che vale a maggior ragione nell'attuale momento storico del Paese fortemente condizionato – com'è ben noto – da una gravissima crisi subita a causa del dilagare della pandemia da Covid-19⁵¹ (con problemi acuti – per di

riconosce il carattere di preminente interesse nazionale alla salvaguardia e valorizzazione delle zone montane, intese come l'insieme dei luoghi, della popolazione, della cultura e delle tradizioni e pertanto (ai sensi della Legge n. 1102/71 e Legge n. 97/94) sono incentivati interventi speciali, azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo e valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano»: Cons. Stato, Sezione IV, sent. 20 settembre 2018, n. 5471, par. 6.2 del *Fatto e Diritto*.

⁵¹ Per un *focus* sugli effetti della crisi epidemiologica che ha attraversato la Repubblica italiana appare qui significativo rimandare – nell'ambito della sterminata letteratura e senza alcuna pretesa di esaustività – alle ricostruzioni sviluppate in R.D. COGLIANDRO - F. FIMMANÒ (a cura di), *Il Diritto e l'Economia ai tempi del Covid*, Napoli 2020; A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *Persona e Amministrazione*, 1/2020, 185-196; G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, Napoli 2020; G. DE MINICO - M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto. Emergenza. Tecnologia*, "Collana di studi di Consulta On Line", luglio 2020 (formato e-book, reperibile su www.giurcost.org/studi/); G. DE GIORGI CEZZI, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *Federalismi.it*, 6/2020, www.federalismi.it, 207-214; F.S. MARINI - G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino 2020; A. D'ALOIA (a cura di), *La tempesta del Covid. Dimensioni bioetiche*, Milano 2021; R. A. SMOLLA - L. ALBINO (a cura di), *Diritto ed economia nello stato di emergenza. Mutamenti strutturali nella (della) realtà sociale*, Milano 2021; A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sull'esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in *Ragion Pratica*, 1/2021, 107-138; G. LUPATELLI, *Fragili e anti-fragili. Territori, economie e istituzioni ai tempi del Coronavirus*, Soveria Mannelli 2021; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli 2021; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021; U. MALVAGNA - A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di),

più – dalle difficoltà sorte con lo scoppio del conflitto in Ucraina, da cui si è messa, duramente, a nudo tutta la serietà della questione di indipendenza energetica della Repubblica italiana): né, in tal senso, può definirsi una mera casualità che proprio il celebre PNRR (“*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”) richiami la montagna per ben cinque volte; principalmente in relazione alla cura delle politiche pubbliche in materia di ambiente, di sviluppo sostenibile e di turismo⁵².

Né tanto meno può dirsi un (purissimo) “caso” accidentale che (a rinforzo degli obiettivi fissati col PNRR) in prospettive addirittura più estese rispetto alla (“classica”) materia ambientale (nonché a quella del turismo) si

Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall’efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell’economia, Pisa 2021.

⁵² In particolare, il celebre “PNRR” richiama espressamente la montagna in relazione a due macro finalità pubbliche: 1) da un lato la montagna è considerata nella cruciale prospettiva di implementare la *Strategia Nazionale delle Green communities*, nell’ambito di un progetto volto a favorire lo sviluppo ‘sostenibile e resiliente’ dei territori di montagna (tramite, per l’esattezza, la concreta promozione della nascita e/o della crescita di “comunità locali” – le così dette “*Green communities*” – preordinate all’elaborazione, al finanziamento e alla fattiva realizzazione di piani di sviluppo sostenibili – dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale – supportati da un parallelo avvio di nuovi rapporti sussidiari e di scambio con gli enti pubblici territoriali, al principale fine, condiviso, di un’equilibrata gestione delle risorse di cui le montagne dispongono); 2) dall’altro lato, la montagna è, specificamente, contemplata dal “PNRR” in relazione alle finalità delle risorse destinate al Fondo denominato “FoF BEI”, laddove – per l’esattezza – il “turismo di montagna” è stato inserito nell’ambito di un piano che ha per obiettivo lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi “ricollegabili” alla crescita delle attività e dell’offerta turistica nelle «zone montane». Per una recentissima analisi delle “*Green communities*” si confronti, in dottrina, l’ottimo contributo di A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambiente Diritto*, 1/2022, 1-34.

protendano – oggi – le finalità sottese alle prescrizioni introdotte con una (significativa) disposizione della recentissima legge di bilancio per l'anno 2022, ovverosia la Legge del 30 dicembre 2021, n. 234: che all'art. 1, comma 593 e 594, ha istituito nello stato di previsione del “*Ministero dell'Economia e delle Finanze*” un (apposito) fondo (da dover, per l'esattezza, “trasferire” al bilancio autonomo della “*Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie*”) denominato «*Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane*» e che (in particolare) godrà di una ingente dotazione finanziaria (pari, per intendersi, a 100 milioni di euro per l'anno 2022 e a 200 milioni a decorrere dall'anno 2023) proprio al fine di assicurare le indispensabili coperture economiche nella realizzazione di interventi e azioni pubbliche di varia natura e di estesissimo carattere a favore della crescita nonché dello sviluppo (sul piano ambientale, rurale, sociale, istituzionale ed economico) delle montagne caratterizzanti il territorio della Repubblica italiana.

Ovviamente l'analisi che qui si sta sviluppando non pretende di avere (né possiede la presunzione di riuscire a dare) risposte esaustive alle complesse problematiche della montagna.

Tuttavia, assodate le indispensabili premesse sinora tratteggiate, si vogliono (qui) offrire alcune “coordinate essenziali” (se non, almeno, utili) rispetto alla comprensione degli articolati ed eterogenei profili del “diritto della montagna”: nella prospettiva desiderata di ‘permettere’ all'ordinamento repubblicano un'auspicabile regolazione giuridica “di qualità” (sempre migliore) per le «zone montane».

Anche perché se l'ordinamento non si “sforzasse” di porre in essere la più ragionevole, idonea e adeguata dimensione istituzionale, normativa e amministrativa dei territori montuosi si “faciliterebbero”, senz'altro, le condizioni per assistere – come spesso si è, sfortunatamente, assistito – all'impietoso scenario dei “vasi non comunicanti” tra plurimi settori disciplinari impegnati a vario titolo nello studio delle montagne.

Con allo sfondo i pericolosissimi spettri di un temibile “corto circuito” vero e proprio per il “governo” delle zone montane, unitamente alla non inverosimile conseguenza di un – parallelo e inesorabile – progressivo “deterioramento fisico” delle stesse montagne: troppo spesso frustrate (se non punite) da una strisciante insipienza (“fattiva”) da parte dei pubblici poteri⁵³.

Calandosi in questa prospettiva è dunque crescente l’importanza che tra studiosi e addetti ai lavori (specie tra quelli impegnati in seno agli organi legislativi e di governo – a un livello di indirizzo politico – come pure nell’attività delle “fasce” dirigenziali, sul piano della concreta gestione amministrativa) si torni a ragionare con vera scrupolosità e ad affrontare con sincera solerzia gli aspetti critici della montagna.

Le montagne, i loro (caparbi e tenaci) cittadini nonché tutti i pertinenti nodi problematici legati al ‘governo’ delle zone montane e al (non affatto trascurabile) rapporto tra territorio e cittadinanza meritano – infatti – una grande attenzione: a incominciare (ad esempio) dai profili più “immediati” – legati all’amministrazione delle risorse⁵⁴ – fino agli aspetti più complessi

⁵³ In dottrina si è addirittura sostenuto che «sembra possibile parlare di “disinteresse” nei confronti della montagna»: C. LOSAVIO - G. PERNICIARO, *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in *ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”)*, Roma, ottobre 2017, 19, consultabile online su www.issirfa.cnr.it.

⁵⁴ “Risorse”, paradossalmente, “esigue” per alcune (formali) voci dei bilanci pubblici (se, ad esempio, si considerassero le limitate risorse finanziarie tendenzialmente a disposizione degli enti repubblicani competenti) ma incredibilmente abbondanti per tantissimi altri aspetti dischiusi nelle potenzialità (non sempre contabilizzate diligentemente) dei beni patrimoniali propri dei vari territori montuosi e delle zone montane (se soltanto si immaginasse il versante delle utilità derivabili dalle risorse naturali e dalle loro enormi potenzialità di sviluppo, elementi economici – oggi – sempre più indispensabili per un modello “verde e sostenibile” di sviluppo).

(posti, pressoché, a monte di ogni criticità giuridica) inerenti alla migliore organizzazione istituzionale e amministrativa possibile delle «zone montane».

Senonché il tracciamento delle coordinate giuspubblicistiche per l'esplosione degli impegnativi sentieri del “diritto della montagna” manifesta (a nostro avviso) l'intima suscettibilità di essere – strutturalmente – demarcabile (specie per ragioni di complessiva comodità analitica e di una ricercabile coerenza sistematica) tramite un'opportuna suddivisione didattica, spiegata (con precisione) lungo il percorso di tre fondamentali linee direttrici giuspubblicistiche, ovverosia: 1) il profilo superprimario della disciplina costituzionale delle «zone montane», di cui all'art. 44 della Carta repubblicana; 2) il piano dell'organizzazione istituzionale e amministrativa dei territori montuosi; 3) il regime della (così detta) «proprietà montana»⁵⁵.

⁵⁵ Per una primissima definizione relativa alla nozione di «proprietà montana» appare estremamente utile rimandare alle approfondite analisi offerte nei contributi di G. MORBIDELLI, *Le limitazioni alla proprietà montana e forestale (linee evolutive)*, in *Amministrare*, 1/1976, 154-173; G. MORBIDELLI, *Le limitazioni alla proprietà montana e forestale (II)*, in *Amministrare*, 2-3/1976, 376-404. Sempre in dottrina si rinvia alle ricostruzioni pregevolmente sviluppate da M.R. SPALLAROSSA MARANIELLO, *La proprietà nelle zone montane: problemi e prospettive*, in *Pol. dir.*, 6/1979, 711-739; R. VITOLO, *Situazioni proprietarie e comunanze agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2/1984, 239-253; A. ABRAMI, *Territori boscati e legislazione ambientale*, in *Le Regioni*, 1/1990, 23-37; L. RUSSO, *La nuova legge sulla montagna. Commento dell'art. 6 (Usucapione di fondi rustici e trasferimenti immobiliari)*, in *Riv. dir. agr.*, 4/1994, 606-609; N. FERRUCCI, *Una nuova tessera del mosaico del diritto agrario ereditario. Gli artt. 4 e 5 della “legge sulla montagna”*, in *Dir. giur. agr.*, 10/1996, 573-581; A. GERMANÒ, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, in *Riv. dir. agr.*, 1/2001, 79-94; A. GERMANÒ, *Terreni agricoli, boschi e proprietà collettiva in montagna*, in *Riv. dir. agr.*, 4/2008, 345-359; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013 (spec. 388 ss.). Più di recente è altresì prezioso rimandare alle analisi e considerazioni di A.

Non si tratta, ben inteso, di tre sentieri d'analisi esaurienti il complesso panorama giuridico della montagna, ma ne costituiscono, tuttavia, delle linee pubblicistiche essenziali.

Tre linee direttrici indispensabili se solo si ragionasse sul fatto che dalla prima “tappa” di guida direttrice, segnatamente, relativa ai profili costituzionalistici dipende (alla base) il modo di “interpretare” la montagna ossia il modo di concepirne e inserirne la definizione nell’ordinamento giuridico italiano (pure in rapporto sostanziale ai nodali aspetti “trasversali” al fenomeno montano).

Mentre dalla seconda linea esplorativa suindicata, per l’esattezza, inerente al sensibile piano “istituzionale” e alle “concrete” modalità amministrative attraverso cui viene a essere “articolato”, nonché organizzato, il territorio montano dipendono tanto l’effettività di esercizio dei poteri pubblici sull’intera estensione dei diversi, assai eterogenei, territori montuosi “nella Repubblica” (*ex parte principis*) quanto (*ex parte civis*) le realistiche condizioni di partecipazione dei cittadini “montani” alla vita democratica⁵⁶ “della

CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. ed.*, 4/2017, 177-219.

⁵⁶ In relazione alle «zone montane» (*ex art. 44, ult. co., Cost.*) e al pertinente territorio montuoso si possono senz’altro fare qui proprie le autorevoli ricostruzioni di chi ha efficacemente argomentato che «sul piano generale – e non è aspetto meno rilevante – al riconoscimento del territorio come bene giuridico corrisponde invece una posizione attiva, ovvero la pretesa del cittadino, in quanto tale, a partecipare, singolarmente e collettivamente, alle scelte circa la destinazione e l’uso del territorio, a partire dalla progettazione, fino alla decisione e all’attuazione, sul presupposto di una condizione paritaria dei diversi attori (pubblici e privati) e della loro appartenenza a uno stesso mondo, a uno stesso ordinamento, dove norme e attività si rincorrono e si compongono in atti, secondo criteri elastici e senza la pretesa di soluzioni definitive»: M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 3/2008, 314.

Repubblica” (e sembrerà banale ma, in ragione del fondamentale principio costituzionale dell’eguaglianza sostanziale, per i cittadini delle zone montane *dovrebbero* valere – il condizionale è, sfortunatamente, d’obbligo – gli stessi diritti e le stesse – effettive – garanzie dei cittadini di pianura come di collina).

Nell’esplorazione dei sentieri ricercabili sul “diritto della montagna” è altresì indispensabile porsi sulla terza linea direttrice su evidenziata, con precisione, riguardante i profili della (così detta) «proprietà montana», laddove (d’altronde) non possono non riscontrarsi come del tutto necessarie le riflessioni legate alla netta circostanza per cui dall’effettivo “regime di proprietà” dei terreni montuosi (dalla loro conduzione nonché dal loro razionale

sfruttamento) dipende tuttora una buona parte del sostanziale sviluppo economico⁵⁷, sociale⁵⁸ e ambientale⁵⁹ della montagna.

⁵⁷ «Le conseguenze più pesanti derivanti dallo spopolamento e dalla riduzione dell'antropizzazione hanno comportato un diffuso frazionamento e una massiccia dispersione della proprietà rurale e forestale. La dispersione dei terreni frammentati è, peraltro, problema risalente. Molte volte [infatti] gli appezzamenti di terreno appartenenti allo stesso proprietario mancano già in origine di continuità, perché divisi da altri e in quanto appartenenti a proprietari diversi. Questa parcellizzazione immobiliare è, da sempre, causa di molti [e variegati] inconvenienti che hanno generato gravi difficoltà nella coltivazione e conduzione dei fondi, conseguenti maggiori spese di lavorazione, diseconomie di gestione, necessità di organizzazione del lavoro, liti tra i proprietari confinanti e conseguente abbandono della gestione delle terre»: A. CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. ed.*, 4/2017, 179.

⁵⁸ «Le rilevanti variazioni demografiche e produttive riscontrate negli ultimi decenni negli ambienti marginali montani sono venute imponendo [delle] soluzioni aggiornate di antiche tecniche di gestione territoriale aggregata e collettiva» (con l'effetto di ingenerare ripercussioni sociali non trascurabili): A. CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. ed.*, 4/2017, 211. Le parole tra le parentesi tonde sono le nostre.

⁵⁹ Per la montagna si possono (senz'altro) fare proprie le osservazioni di chi in dottrina ha incisivamente argomentato come l'interesse paesaggistico e quello ambientale si pongano in un rapporto di (stretta) connessione con «l'interesse delle collettività locali che usufruiscono direttamente delle terre e ne traggono *utilitates* di diversa natura: è evidente, infatti, che il consolidarsi di certe pratiche agro-silvo-pastorali condotte dalle popolazioni locali per bisogni personali produce l'effetto indiretto di garantire la tutela dell'ambiente e del paesaggio»: M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. ed.*, 1-2/2016, 11. Qui le brillanti ricostruzioni dell'Autore possono calzare senza grinzine rispetto al (complesso) “regime di proprietà” dei terreni montani

Tre linee pubblicistiche essenziali – dunque – ossia tre sentieri lungo cui carpire i lineamenti elementari di un rinnovato slancio verso l’analisi critica del “diritto della montagna”.

3. Sulla disciplina costituzionale delle «zone montane»

Non sarebbe esagerato se si affermasse che i perni strutturalmente conformanti – con profonda radicalità – gli aspetti costituzionalistici del “diritto della montagna” andrebbero rinvenuti, già, “in natura”.

E benché ciò possa senz’altro risultare di primo acchito assai stravagante, si tratta di affermazione originata dal ragionamento per cui le “radici” costituzionalistiche di un “diritto della montagna” andrebbero ricercate (a partire

(della loro conduzione, del loro razionale sfruttamento), nella misura in cui in montagna «proprio l’esperienza dei domini collettivi e degli usi civici stempera la contrapposizione, invece tradizionalmente esasperata, tra proprietà pubblica e privata, risaltando il profilo della fruizione e del godimento [“reale”] delle utilità fornite dal suolo in luogo della classica prospettiva dell’appartenenza formale. Al contempo, disvela alcune debolezze del modello, perché mostra quanto la mancata percezione e condivisione – e, specularmente, la mancata responsabilizzazione – delle comunità locali vanifichi le potenzialità dell’istituto, come dimostra la storia del patrimonio dei beni di uso civico, per larga parte e per lungo tempo abbandonati o adibiti a usi distorti. Per questo, moduli complementari di gestione del territorio, come sono i contratti di paesaggio o le convenzioni con gli imprenditori agricoli, ovvero forme di amministrazione degli usi civici in chiave moderna, che implicano un ruolo attivo e consapevole degli utenti locali, possono far emergere e assecondare le diverse vocazioni dei luoghi, sperimentando nuove forme di partenariato tra le istituzioni pubbliche, anzitutto quelle locali, e i soggetti privati, compresi gli operatori economici»: M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. ed.*, 1-2/2016, 41.

dal piano ontologico) nella (stringente) esigenza di competenti regole nell'ordinamento: secondo un'accezione di competenza però non rispondente alla sola dimensione verticale del rapporto tra fonti, ma anche coerente col "frutto" di un ricco dialogo epistemologico di tipo "orizzontale" tra le diverse (sebbene "integrabili") conoscenze scientifiche – dinamicamente – "animanti" l'endemica relazione tra "tecnica e diritto"⁶⁰ della montagna.

Per l'esattezza, le radici costituzionalistiche del diritto montano andrebbero rinvenute nella esigenza di una superprimaria garanzia per l'ordinamento affinché l'attività dei pubblici poteri risponda, costantemente, a un'effettiva ponderazione degli interessi "a valle" delle correlazioni sussistenti tra

⁶⁰ Sui complessi rapporti tra tecnica e diritto nell'esercizio del potere pubblico appare, qui, significativo rimandare, *ex multis*, agli approfondimenti in V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano 1967; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova 1989; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova 1995; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano 2001; S. RODOTÀ (a cura di), *Diritto e culture della politica*, Roma 2004; G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 411-438; A. TRAVI, *Il Giudice Amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 439-460; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli 2007; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina 2008; S. CASSESE (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano 2015; C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, 2/2016, www.rivistaaic.it, 1-11; E. CHELI, *Scienza, Tecnica e Diritto*, cit., 1-10; M. CARTABIA, *Qualche riflessione di un giudice costituzionale intorno al problema dell'intreccio tra diritto, scienza e tecnologia*, in *BioLaw Journal*, 1/2017, teseo.unitn.it/biolaw, 9-12; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli 2018; S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano 2018.

i saperi naturalistici delle “scienze dure” sulla montagna (da una parte) e (dall’altra parte) il perseguimento delle formali finalità legali adottabili in materia di montagne: secondo radici intimamente rinvenibili cioè nella superprimaria garanzia, per l’ordinamento, di “impegnare” l’esercizio dei pubblici poteri (dal livello del potere politico, sino al piano dei poteri amministrativi) rispetto alla debita ponderazione tra interessi di eterogenea “natura” ontologica, ovverosia tra interessi “preesistenti” alle stesse decisioni umane e interessi tipicamente promananti dalla volontà e dal “giudizio” sotteso alle diverse autorità pubbliche competenti (a vario titolo) quanto all’utilizzo degli ordinari strumenti (normativi e amministrativi) di “regolazione” giuridica della complessa “realtà” dei territori montuosi.

Ciò sempre tenendo in debita considerazione parallela l’ineluttabile tensione dialettica esistente (pressoché “in natura”) tra l’uniformità (nonché l’imprescindibile unità) nell’ordinamento giuridico e la differenziazione

territoriale⁶¹, “oggettivamente” attraversante – da tempi immemori – la Penisola italiana⁶².

⁶¹ In questo senso possono risultare particolarmente incisive le autorevolissime osservazioni sulla montagna bolzanina da parte «di chi, bolzanino di nascita, triestino di adozione, e sardo da parte di madre, ha forse vissuto l'autonomia e la specialità regionale come un pezzo del suo DNA. Mi è insopportabile sentire di continuo gente che contesta le Regioni speciali, salvo poi andarci a fare le vacanze. In effetti la montagna, come è tenuta in provincia di Bolzano, probabilmente non è governata in nessuna altra parte d'Europa, neppure a Trento. Ma naturalmente il merito lo si fa risalire ai “privilegi” finanziari di cui gode la Provincia di Bolzano, come se fossero diversi da quelli di Trento e della Regione Sicilia»: R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI - M. GORLANI - N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno. Brescia, 24 maggio 2019*, Milano 2020, 193.

⁶² Sul punto v'è, a onor del vero, un'ampia letteratura – pressoché sterminata – per cui appare “solo” utile richiamare qui, *ex multis*, G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2/1933, 93-100; L. GIOVENCO, *Natura giuridica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1957, 419-432; A. D'ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento (alla ricerca dei principi generali in materia di indicizzazione delle retribuzioni)*, in *Giur. cost.*, 8/1977, 1281-1294; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2/1995, 255-264; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 2-3/1997, 291-310; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di “governance” in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1153-1196; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino 2004; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 4/2005, 469-474; R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 9-20; E. BALBONI - L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL*

Il che si amplifica «a maggior ragione tenendo conto che la montagna è una realtà plurale, non omogenea, in cui si devono [addirittura] distinguere varie montagne, per le quali configurare interventi differenziati»⁶³: di talché il concetto stesso della “differenziazione” (spesso, promiscuamente richiamato nella letteratura) viene (com’è evidente) a “stratificarsi” sotto i diversi ma sovrapponibili profili racchiusi nelle zone montane, con intrecci (di rado scindibili con nettezza) tra gli aspetti di squisito carattere “naturalistico” – proprio delle diverse montagne italiane – e il (nevralgico) punto legato al differenziabile “tipo” di regime giuridico cui può venire a essere in astratto sottoposto ogni singolo “terreno” (*rectius* territorio) fisicamente montuoso (preso, di volta in volta, in considerazione).

Sembrerà ripetitivo (se ne è senz’altro consapevoli) ma si tiene a puntualizzare bene come il dato naturale della montagna non potrebbe mai, in alcun modo, essere ignorato dall’ordinamento repubblicano: e ancorché pleonastico, formalmente, si è trattato di una puntualizzazione fortemente

nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia, in Le Regioni, 1/2011, 205-236; C. MAINARDIS, Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità, in Le Regioni, 5-6/2016, 835-846; F. CORTESE, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, in Le Regioni, 4/2017, 689-710; M. CAMMELLI, Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri, in ASTRID Rassegna, 10/2018, www.astrid-online.it; F. PALERMO, Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti, in Le Istituzioni del Federalismo, 2/2018, 255-271; L. BIANCHI - M. VOLPE, Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso, in Riv. eco. Mezz., 1/2019, 3-16; D. MONE, Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost. conforme a Costituzione, in Riv. AIC, 1/2019, www.rivistaaic.it, 329-350.

⁶³ B. DI GIACOMO RUSSO, *La specificità montana e lo sviluppo economico sociale*, in B. DI GIACOMO RUSSO - L. SONGINI (a cura di) *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli 2015, 9.

avvertita – d'altra parte – dagli stessi Costituenti, che (non a caso) hanno introdotto nel testo del secondo comma di cui all'art. 44 Cost. la prescrizione per cui «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Cosa – infatti – sarebbe mai cambiato oggi se i Padri costituenti non avessero inserito l'espresso riferimento alle «zone montane» nel vigente articolo 44 Cost.?

In teoria non sarebbe cambiato pressoché nulla sul piano astratto delle categorie dogmatiche del diritto pubblico, come pure sotto il sensibile profilo dei ricollegabili effetti per l'ordinamento.

Il che può qui comprendersi se soltanto si tornasse a ragionare con serietà sul pieno significato rivestito dal “territorio” quale componente (essenziale) dello “Stato-comunità” e se – parallelamente – si riflettesse sugli accennati collegamenti (giuridici e ‘meta-giuridici’, di tipo economico e sociale⁶⁴) sussistenti tra il “territorio montuoso” e la restante totalità dei territori (collinari e pianeggianti) della Repubblica italiana.

Senza trascurare la stringente necessità di una costante valutazione dell'imprescindibile relazione esistente tra la posizione costituzionale del cittadino e il concreto territorio nel quale (per il tramite del quale) quel cittadino

⁶⁴ A tal proposito (nell'affrontare i complessi aspetti del “diritto della montagna”) si ritiene di condividere le riflessioni di quell'autorevole parte della dottrina che – ragionando circa il “metodo” da seguire negli studi del diritto pubblico – esorta, vivamente, il giurista a non «intendere la divisione del lavoro scientifico nel senso che occorra lasciare le analisi politologiche del diritto agli studiosi di scienze politiche e quelle economiche del diritto agli economisti. Una divisione di questo tipo finirebbe per ricreare steccati disciplinari, dopo il dovuto riconoscimento dei valori reciproci [...] non si studiano materie od oggetti, ma problemi, e questi ultimi vanno inseguiti al di là delle divisioni disciplinari, sarà allora il problema a dettare il metodo. Saranno le domande a guidare i metodi»: S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2006, 611.

viene a esercitare i propri diritti e doveri: essendo difficilmente opinabile che sussista, cioè, un oggettivo legame (di “natura” condizionante) tra la tipologia del territorio su cui, concretamente, si vive e il godimento – effettivo – delle situazioni giuridiche soggettive di cui si è costituzionalmente titolari.

Da qui si dipanerebbero – per l’appunto – delle (notevoli) varietà di “classiche” problematiche, già presenti nell’ordinamento al di là di un “espresso” riferimento costituzionale alla “montagna”: delle problematiche, per vero, registrabili in tutti gli ordinamenti democratici di tipo pluralista (e anche in quelli in cui è assente una peculiare disposizione posta in favore delle zone montane), se soltanto si ponesse mente al piano di un ricercato obiettivo di eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini, in qualsiasi parte del territorio essi vivano, fino a ricordare i profili delle tangibili difficoltà, ovunque esistenti, di una effettiva garanzia delle specificità territoriali (montuose e non) in cui si articola il territorio di ciascuno “Stato-comunità”.

Oltre tutto, in prospettiva comparata il preciso riferimento fatto dalla Carta repubblicana italiana alle zone montane può senza remore definirsi come un caso pressoché «eccezionale»⁶⁵ nel panorama delle moderne Costituzioni democratiche e pluralistiche.

Nonostante quanto sinora osservato verrebbe, invero, molto difficile sostenere (particolarmente) sul piano “formale” delle fonti del diritto che tutto sarebbe identico nel nostro ordinamento se pure non ci fosse mai stato l’attuale riconoscimento costituzionale delle «zone montane», all’art. 44 della Carta repubblicana.

Ed allora si infittisce la ricerca della *ratio* sottostante al secondo comma dell’art. 44 Cost.: spingendoci a capire quale collegamento sussista tra le espresse previsioni della fonte superprimaria dell’ordinamento (da un lato) e

⁶⁵ Sul punto si rimanda alle incisive osservazioni in M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, cit., 139 ss.

(dall'altro lato) tutte le altre esistenti disposizioni ordinamentali sulle montagne, “caratterizzanti” il territorio statale montuoso⁶⁶.

Ebbene – se ci si fermasse a ragionare attentamente – la fonte superprimaria del nostro ordinamento non fa che “riconoscere” la preesistenza (in silente maniera implicita rispetto a quanto solennemente accade – con modalità espresse – per «i diritti inviolabili dell'uomo» all'art. 2 Cost.) delle specificità proprie dei rilievi fisici del territorio repubblicano.

Secondo una prospettiva per cui – paradossalmente – la previsione costituzionale delle «zone montane» non crea né (a ben riflettere) modifica il “mondo giuridico” della montagna (tanto da escludere la “produzione” sostanziale di effetti diretti): andando piuttosto a “riconoscerne” la (pre)esistenza e garantendone la tutela “fondamentale”; compreso ogni tipo di rapporto, e di situazione giuridica soggettiva, ricollegabile alla realtà territoriale della montagna.

In quest'ottica l'effetto del “riconoscimento costituzionale” della montagna non è unicamente riconducibile a dei profili di stretta natura giuridica, ma anche rapportabile a dei rilevanti aspetti di ordine “sociale”⁶⁷: giacché

⁶⁶ «Alcuni studiosi hanno considerato il richiamo alle “zone montane” come rivelatore di una volontà di orientare l'attività del legislatore ordinario verso l'adozione di provvedimenti specifici, legati alla peculiarità delle singole aree. Altri studiosi, al contrario, hanno sostenuto che questa norma rivestisse un significato polivalente, in relazione a ogni forma di demarcazione territoriale della montagna»: A. LEPORE, *Le Zone Franche Montane in Sicilia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1/2021, 199.

⁶⁷ Da un'autorevole parte della dottrina pubblicistica «è già stato esattamente avvertito che l'introduzione dell'art. 44 nella Costituzione fu un'operazione più emotiva che razionale, come emerge da alcuni interventi nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, svolti dai più accesi sostenitori dell'autonomia di disciplina della proprietà terriera rispetto alla normazione costituzionale della proprietà *tout court*»: A. CROSETTI, *Il difficile governo*

(solo per apprezzarne il più evidente tra gli aspetti immaginabili) reca l'energica capacità di incidere e di rafforzare il “comune sentire sociale” della montagna (tra tutti i cittadini, montani e non montani).

Il che, d'altronde, può dirsi del tutto in coerenza (senza strappi) con la (celebre) declinabilità polivalente di ogni Carta costituzionale: che non è “solo” una fonte del diritto – la più importante delle fonti, anzi – ma è anche la «rappresenta[zione di] fibre e umori profondi, in qualche misura incontrollabili, di un sistema sociale»⁶⁸.

Né si può dire – in quest'ottica – una casualità che il “riconoscimento” costituzionale delle «zone montane» segua testualmente, proprio, il primo comma dell'art. 44 Cost., laddove si contempla un capoverso (con chiarezza) preordinato «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Qui il nevralgico obiettivo perseguito dalla Carta repubblicana è (infatti) quello di spingere la legislazione a «realizzare “equi rapporti sociali” laddove essi sono iniqui, attraverso “obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata” (tra i quali è ricompreso l'esproprio), attraverso interventi regolativi (fissando limiti all'estensione della proprietà agraria), attraverso incentivi, promozione o anche attraverso interventi diretti della mano pubblica (bonifica), attraverso la “trasformazione” del latifondo. “Equi rapporti sociali” potrebbero derivare – in uno stato di tensione tra proprietà e lavoro con riferimento ai suoli agricoli – solo dalla prevalenza data al lavoro [quale sforzo oggettivamente] inteso al “razionale sfruttamento del suolo”, [...] Se il rapporto proprietà-lavoro è iniquo la legge deve condurlo a

dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi, in *Riv. giur. ed.*, 4/2017, 189. Qui (per altro) l'Autore richiama in nota (*ad adiuvandum*) quanto già – autorevolmente – evidenziato, sul punto, in B. CAVALLO - G. DI PLINIO, *Manuale di Diritto Pubblico dell'economia*, Milano 1983, 97 ss.

⁶⁸ R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2016, 120.

equità, secondo il dettato dell'art. 3 Cost. In ciò gli “intenti egualitari e solidaristici” cui la norma è ispirata»⁶⁹.

Ecco perché poi il secondo comma dell'art. 44 Cost. dispone provvedimenti a favore delle zone montane: poiché all'epoca risalente alla redazione del testo della Carta repubblicana era (fortemente) sentita la (critica) “situazione”⁷⁰ socio/economica – “territoriale” – di tutti coloro i quali vivendo in montagna – nella cerchia alpina, lungo le dorsali appenniniche, come pure nelle, note, zone montuose delle isole – soffrivano «tra avversità di suolo e di clima»⁷¹, pur al netto di ogni immaginabile sforzo lavorativo umano.

In altri termini non può (certo) dirsi un mistero che «si avvertì, durante i lavori dell'Assemblea Costituente a cominciare dalla discussione preliminare,

⁶⁹ S. STAIANO, «Beni comuni» categoria ideologicamente estenuata, in *Dir. soc.*, 3/2016, 421-422. Qui, in particolare, l'Autore rimanda, per altro, alle autorevoli (e brillanti) considerazioni, già, presenti nel contributo di A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/1972, 465-490; A.M. SANDULLI, *Per una nuova proprietà fondiaria nel mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, II, *Diritto costituzionale*, Napoli 1990, 355 ss.

⁷⁰ Tant'è vero che «l'estrema povertà in cui versava la popolazione di montagna nell'immediato dopoguerra si impose, infatti, all'attenzione del Costituente, il quale preoccupato per le importanti conseguenze che da tale situazione potevano scaturire per l'intero territorio nazionale, e consapevole del fatto che lo svantaggio naturale sofferto dalle aree montane andasse riequilibrato attraverso interventi di sostegno, volle inserire nella Carta costituzionale un'apposita norma – l'art. 44, comma 2 – con la quale affidava al legislatore nazionale il compito di “disporre provvedimenti a favore delle zone montane”»: C. LOSAVIO - G. PERNICIARO, *Analisi della normativa inerente ai territori montani*, in *ISSiRFA (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”)*, Roma, ottobre 2017, 12, reperibile su www.issirfa.cnr.it.

⁷¹ M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, cit., 142. Qui, in particolare, l'Autore ripercorre minuziosamente il dibattito e le tappe che hanno condotto i Padri costituenti all'approvazione del vigente comma secondo dell'art. 44 Cost.

l'ineludibile esigenza di andare ben oltre la definizione del diritto di proprietà in quanto tale, attraverso l'individuazione peculiare [di alcuni fondamentali punti di equilibrio] dei principi regolativi dell'economia reale»⁷² nelle zone di montagna del Paese.

La presenza di un esatto riferimento alle «zone montane» nel testo della Carta repubblicana «nasceva [cioè] dall'accertamento delle condizioni di estrema indigenza delle popolazioni montane, dal pericolo concreto di uno spopolamento dei territori di montagna e dall'esigenza di affrontare una situazione di particolare svantaggio con interventi di supporto volti al potenziamento e allo sviluppo di queste aree»⁷³.

In tal senso, dunque, il “comune sentire sociale” sulla montagna e il “riconoscimento” costituzionale delle «zone montane» (e dei particolari rapporti ivi preesistenti da tempi immemori rispetto all'entrata in vigore della Carta) è andato, di riflesso, a “saldarsi” con quanto espressamente già “riconosciuto” dalla Repubblica in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo, all'art. 2 della Carta repubblicana, parallelamente alimentando – oltre tutto – un pragmatico esempio (su scala fisicamente differenziata) del pregnante compito repubblicano di andare a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale,

⁷² F. JORIO, *La bio-agronomia nella Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2021, 398.

⁷³ A. LEPORE, *Le Zone Franche Montane in Sicilia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1/2021, 199-200. L'Autore, per altro, argomenta, qui, con brillante incisività che le motivazioni storiche che portano i Costituenti a introdurre nel testo della Carta repubblicana il riferimento alle «zone montane» possano dirsi «ancora del tutto attuali: l'importanza della difesa e valorizzazione delle “zone montane” è provata, oltre che dalla loro conformazione precipua (dimensioni limitate delle comunità locali, dispersione territoriale, isolamento, condizioni climatiche avverse, rischio idrogeologico e ambientale, mancanza di collegamenti e servizi essenziali), dalla necessità di scongiurare il loro spopolamento e di proteggere la terra, i boschi e le risorse idriche, con l'obiettivo [essenziale] di arginare i processi di erosione del suolo, circoscrivendo i pericoli di dissesti, frane e inondazioni».

che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, co. 2, Cost.).

Eppure anche a distanza di più di settant'anni dall'entrata in vigore della Carta repubblicana le recentissime decisioni della giurisprudenza amministrativa continuano ad evidenziare che «le “zone di montagna” sono quelle caratterizzate “da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento dei costi di produzione, dovuti all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine [...]”⁷⁴ che inevitabilmente incidono (nel loro complesso) sulle condizioni di vita dei cittadini dei “territori” montani. Questi territori (quasi oggetto di una spirale assai perversa e di un triste gioco della sorte) sono andati (a propria volta) criticamente spopolandosi nel corso del tempo e – per conseguenza – hanno assistito a un progressivo indebolimento sotto il profilo “socio-economico”.

Per questa via si può perciò capire bene, e meglio, come sia stato brevissimo il passo che ha specificamente portato negli anni la dottrina e la giurisprudenza a leggere in connessione tra di loro il primo e il secondo comma dell'art. 44 Cost. (combinatamente agli artt. 2 e 3 della Carta repubblicana).

Ancorché il punto “cruciale” per la dimensione costituzionale delle zone montane «non è se l'art. 44, co. 2° Cost. possa o meno avere ad oggetto la proprietà terriera e la riforma agraria in montagna, poiché la risposta è sicuramente affermativa; piuttosto il tema è se questo sia l'unico e – considerata l'evoluzione dell'ordinamento – il principale scopo per cui la norma può essere [oggi] utilizzata»⁷⁵.

⁷⁴ TAR Molise, Sez. I, sent. 13 luglio 2021, n. 281.

⁷⁵ M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, cit., 152. Più di recente si confronti altresì quanto osservato in F. JORIO, *La bio-agronomia nella Costituzione*, in *Il*

Anche perché se ci mantenessimo sull'uso del canone di stretta interpretazione letterale, il secondo comma dell'art. 44 Cost. si tradurrebbe, nitidamente, nel senso di un esteso *favor* per le «zone montane»: secondo – cioè – un'accezione davvero ampia e, in altri termini, ontologicamente generale, rivelandosi – perciò – come poco tollerabile e oltre modo “restrittivo” l'alternativo ricorso “assorbente” all'interpretazione sistematica tra il primo e il secondo comma dell'art. 44 Cost.

Tant'è che a dover essere costituzionalmente “favorite” sono, in verità, le zone montane nella loro reale, nonché “naturale”, dimensione completa: e non solo la proprietà – e lo sfruttamento razionale delle risorse – di montagna.

E allora si infittisce sempre di più la ricerca dell'intima *ratio* giuridica della disposizione contemplata all'art. 44, co. 2, della Carta repubblicana.

In realtà se “ripensassimo” tutto sotto un'altra angolazione prospettica – tra le differenti, letture possibili – ben emergerebbe che, sul piano costituzionale, le zone montane si atteggiavano come un (nobile) oggetto di riconoscimento da parte della Carta del '48: giacché a ben riflettere il “richiamo” alla montagna è fatto dalla Carta repubblicana non tanto in qualità di “fonte del diritto” protesa alla disciplina di uno specifico oggetto, quanto nell'accezione di un documento che, solennemente, riconosce un'oggettiva presa d'atto “naturale” – nella Repubblica – riconducibile alla (pre)esistenza della complessità del “fenomeno” dei territori montani, della loro specificità, delle correlate differenziazioni naturalistiche, nonché soprattutto delle “condizionate” situazioni giuridiche soggettive di coloro i quali vivono in quei territori montuosi.

diritto dell'economia, 3/2021, 391-432 (spec. 402); 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*, 1/2022, 116-129.

Ovviamente un dato elementare non può essere qui ignorato: poiché il “richiamo” della Costituzione alle «zone montane» produce effetti in relazione al rapporto tra fonti del diritto nell’ordinamento repubblicano.

Ma si tratta – appunto – di un effetto di (puro) carattere formale: direttamente riguardante le relazioni tra fonti del diritto, segnatamente, competenti alla regolazione del “riconosciuto” fenomeno montano.

Dal che l’unica (vera) conseguenza capace di essere positivamente prodotta – con sostanziale nettezza – dal parametro di costituzionalità di cui all’art. 44 della Carta repubblicana inerisce a un preciso (quanto, in sé, “pervasivo”) aspetto di legittimità propria della disciplina ordinamentale in “materia” di zone montane: con la richiesta – costante – di un necessario *favor legislatoris* per ogni «zona montana» della Repubblica. Il punto appare, di per sé, agevolmente comprensibile, se non proprio banalmente pacifico.

Tant’è vero che se il legislatore introducesse delle misure a “sfavore” delle zone montane si tratterebbe (di per sé) di disposizioni costituzionalmente illegittime: proprio alla luce del “parametro” di cui all’art. 44, co. 2, Cost.

Senonché una misura legislativa a “sfavore” delle zone montane quali zone economicamente svantaggiate del territorio repubblicano sarebbe stata, molto probabilmente, illegittima anche in assenza (si badi bene) dell’attuale art. 44 Cost.: alla luce cioè della espansiva operatività del più generale parametro costituito dall’art. 3 Cost., come pure in considerazione dei principi espressamente enucleati nelle disposizioni contemplate all’art. 5 e (dopo la celebre revisione del Titolo V) all’art. 119, co. 5, del testo costituzionale.

Né sono mancate (d’altronde) puntuali decisioni in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di disposizioni legislative in “sfavore” di aree depresse «per violazione dell’art. 3 Cost., rimanendo assorbite le censure mosse in riferimento all’art. 44, secondo comma, Cost.»⁷⁶: a implicita conferma processuale che il *favor legislatoris* per le «zone montane» costituisca in

⁷⁶ Corte cost., sent. 30 dicembre 1985, n. 370, par. 6 del *Considerato in diritto*.

astratto una *species* del più ampio *genus* afferente al “divieto di discriminazione” per zone svantaggiate del territorio repubblicano.

Ne è conferma (fra l’altro) la circostanza che in altri casi sono specificamente emersi dei contenziosi in cui la Corte costituzionale, per espletare il proprio sindacato relativo a questioni di legittimità aventi a oggetto disposizioni impugnate perché in asserito “sfavore” nei riguardi di determinate “aree depresse” dei territori (non montani) della Repubblica⁷⁷ (come è spesso accaduto per varie zone agricole del Mezzogiorno italiano), ha esplicitamente preso a (precipuo) riferimento valutativo il sollevato parametro di cui all’art. 3 Cost.: essendosi trattate, per l’appunto, di fattispecie, *ex se*, riconducibili al più “generale” divieto di discriminazione legislativa per aree svantaggiate (nonché depresse) del territorio repubblicano, anziché casi sussumibili sotto la “particolare” fattispecie propria delle «zone montane» *ex art. 44, co. 2, Cost.*

Il che genera inevitabilmente l’effetto di ricondurci al punto iniziale delle riflessioni sui profili costituzionali del “diritto della montagna”: nel sistema delle fonti dell’ordinamento italiano qual è (allora) il vero “senso” peculiare (e la ragione di esistenza specifica) del secondo comma dell’art. 44 Cost.?

Plausibilmente, la *ratio* della disposizione contemplata dal secondo comma del summenzionato art. 44 Cost. si sviluppa nella (sensibile) direzione di voler “riconoscere” la preesistenza di un (peculiare) fenomeno “naturale”

⁷⁷ Si confrontino, *ex multis*, Corte cost., sent. 18 maggio 1989, n. 254, par. 1.2 e 2 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 23 luglio 1992, n. 354, par. 1, 3 e 4 del *Considerato in diritto*. In quest’ultima sentenza del 1992, n. 354 (al par. 3 del *Considerato in diritto*), viene rimarcato che «la Corte ha già ritenuto in proposito che il “sistema di interventi per le zone agricole svantaggiate riveste aspetti distintivi di originale connotazione, rientrando in un *unicum* normativo sufficientemente razionale per gli effetti che ne derivano, senza che possano su di esso, pertanto, automaticamente incidere differenti principi che propriamente attengono, invece, ai terreni montani”».

rispetto a qualsiasi altra positiva disposizione dell'ordinamento (e rispetto a ogni altra – diversa – realtà territoriale).

Forse è proprio questo il ragionevole parametro di costituzionalità per la legislazione sulle «zone montane»: ricercabile nella interposta coerenza con le “regole naturali”, osservate e studiate dalle “scienze tecniche” (ossia le scienze, così dette, “esatte” o “dure”, per intendersi) sulle montagne.

Interpretandolo in questa prospettiva ermeneutica, l'ultimo comma dell'art. 44 Cost. potrebbe venire a caricarsi, così, di un significato prezioso: nella misura in cui lo sfavore o il favore delle misure legislative per le zone montane potrebbe venire ad essere “misurabile” scientificamente, tramite l'interposta considerazione tecnica delle “scienze esatte” sulla montagna, alla stregua cioè di un (vero e proprio) «parametro interposto di costituzionalità»⁷⁸.

Cosicché se una legge sulle zone montane non tenesse conto o – peggio – contraddicesse i risultati scientifici più accreditati nello “studio” sulle montagne (risultati, meglio, definibili dalla giurisprudenza costituzionale come «i sicuri riferimenti scientifici»⁷⁹ oppure, anche, come le «evidenze scientifiche»⁸⁰ della materia) quella legge verrebbe (senz'altro) a poter essere,

⁷⁸ Per interessanti argomentazioni sulla scienza come parametro interposto di costituzionalità appare utile rimandare a C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, 2/2016, www.rivistaaic.it, 8 ss.

⁷⁹ In particolare: Corte cost., sent. 16 aprile 1998, n. 114, par. 4 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 1 agosto 2008, n. 323, par. 2.1 e 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ *Ex multis*: Corte cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282, par. 4 e 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 17 marzo 2006, n. 116, par. 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 8 maggio 2009, n. 151, par. 6.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 12 gennaio 2011, n. 8, par. 1.1.3 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 10 giugno 2014, n. 162, par. 7 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 13 aprile 2016, n. 84, par. 11 del *Considerato in diritto*;

strutturalmente, censurabile sotto il profilo di incostituzionalità: non già – è ovvio – perché direttamente in contrasto con la “scienza”, ma perché tale contrasto svelerebbe una violazione dell’ultimo comma dell’art. 44 Cost. (violazione peraltro tecnicamente dimostrabile, proprio, con l’ausilio delle “evidenze scientifiche” suffraganti la perversità contenutistica di certe fattispecie legislative poste a “sfavore” delle «zone montane»).

Del resto (se ci ripensassimo sotto un’altra angolazione) è mediante un sindacato ancorato sul «contrasto con i “sicuri” riferimenti scientifici [che] la Corte [costituzionale potrebbe] limita[re] di molto la possibilità di entrare nel merito delle valutazioni legislative»⁸¹ sul favore o sullo sfavore delle misure poste per le «zone montane».

Il rovescio della medaglia sarebbe legato a quel tipo di giudizio che per tenersi quanto più lontano possibile da valutazioni di merito circa il favore o lo sfavore delle misure legislative per le zone montane – alla fine – rischi di precludere completamente il controllo di legittimità delle leggi sulle zone montane (con effetto di vanificare l’esistenza stessa della disposizione contemplata all’ultimo comma dell’art. 44 della Carta) o, per lo meno, di appiattirlo a un controllo identico a quello che sarebbe prospettabile in base al parametro, più generale, di cui all’art. 3 Cost.

Le difficoltà e ambiguità originano, in effetti, dal fatto che – generalmente – il “favore” per qualcosa (o per qualcuno, nonché – nel nostro caso – per le «zone montane») evoca con immediatezza un giudizio di merito:

Corte cost., sent. 12 luglio 2017, n. 169, par. 8 del *Considerato in diritto*; Corte cost., sent. 23 ottobre 2019, n. 221, par. 13.2 del *Considerato in diritto*.

⁸¹ A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 163.

senz'altro possibile al legislatore, ma del tutto precluso a un controllo di costituzionalità del Giudice delle leggi⁸².

⁸² È sin troppo noto (per essere qui esaminato con dovizia di termini) come al giudizio della Corte costituzionale venga assolutamente precluso (ai sensi di quanto contemplato dall'art. 28 della Legge 11 marzo 1953, n. 87) ogni genere di "controllo" riconducibile a valutazioni di natura politica ovvero, in qualsiasi caso, ogni "forma" di sindacato inerente all'uso del potere discrezionale "politicamente" esercitabile dal Parlamento nel "merito" delle proprie decisioni: libere nel "fine". Lo spinosissimo tema della (in)sindacabilità giurisdizionale del "potere discrezionale" del Parlamento è così delicato (e complesso) da non poter essere oggetto di un richiamo in dottrina connotato da esaustività e completezza; sia tuttavia sufficiente rimandare *ex multis* a quanto preziosamente osservato in E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rass. dir. pubbl.*, 3/1948, 455-471; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano 1961; F. BASSANINI, *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia (riflessioni sulla sentenza n. 40 del 1972)*, in *Giur. cost.*, 1-2/1972, 857-912; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 3/1975, 561-577; V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Dir. soc.*, 1/1978, 51-69; C. PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa (tra valori costituzionali e discrezionalità legislativa)*, Padova 1990; G. MIGNEMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1995, 167-186; A. CERRI, *Note in tema di giustizia costituzionale*, in *Foro it.*, 4/1995, 1082-1084; G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 837-870; P. COSTANZO, *Legislatore e Corte costituzionale. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant'anni di attività*, in *Consulta OnLine*, 2005, Sezione Studi, www.giurcost.org; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, cit.; V. ONIDA, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in *Il Mulino*, 1/2010, 20-30; R. ROMBOLI, *Sull'esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l'utilizzo delle sentenze additive di principio*, in *Percorsi Costituzionali*, 2-3/2010, 67-77; A. MANZELLA, *Corte costituzionale e Parlamento*, in *Studi Parlamentari e di*

E allora trovare la *ratio* del secondo comma dell'art. 44 Cost. vorrebbe dire non solo identificarne il senso (e la “collocazione”) nell'ordinamento, ma anche – parallelamente – attribuirne quel “significato” che possa davvero permetterne un'effettiva sindacabilità da parte della Corte costituzionale.

Specie per evitare che il proclamato favore per le zone montane rimanga, poi, una disposizione sulla Carta e sostanzialmente incensurabile (*rectius* insindacabile).

Senza ovviamente escludere la necessità di “costruire” in via interpretativa una pregnante prospettiva di lettura che vada, oltretutto, nella direzione di porsi come davvero capace di differenziarsi teoricamente rispetto a quanto, già, sarebbe possibile “ricavare” nell'ordinamento repubblicano dagli artt. 3, 5 e 119, co. 5, del testo costituzionale.

Ebbene se concepissimo la disposizione costituzionale sul *favor legislatoris* per le zone montane come una norma volta ad elevare le “scienze tecniche” sulle montagne alla stregua di parametri interposti in quanto concorrenti a “integrare” il significato di ciò che andrebbe legittimamente inteso come “a favore” di una “zona montana” allora (si badi) il secondo comma dell'art. 44 Cost. verrebbe – oggettivamente – a poter assumere, per davvero, un'auto-noma connotazione costituzionalistica: specialmente rispetto al parametro di cui all'art. 3 Cost.

In base a quest'ultima disposizione (ossia per l'art. 3 Cost.) è, fra l'altro, sufficientemente chiaro il perché una misura legislativa posta a discriminante

Politica Costituzionale, 173-174/2011, 103-110; E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta: atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino 2011, 333-348; L. ARCIDIACONO, *Discrezionalità legislativa e giurisprudenza della Corte a confronto in tre recenti decisioni*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012, vol. III, 1887-1907; R. MARZO (a cura di), *Dinamiche costituzionali contemporanee. Sfide della complessità*, Napoli 2019; M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino 2020.

sfavore di zone disagiate o depresse del territorio repubblicano sia potenzialmente passibile di illegittimità costituzionale (anche in ragione dei ricollegabili principi di cui agli artt. 5 e 119 della Carta repubblicana): per evitare che la Repubblica acquisisca (invece di rimuovere) gli «ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, come pure per scongiurare che deprecabili forme di asimmetria economica del territorio (con tutti i relativi squilibri, sotto i più vari profili sociali, culturali, finanziari etc.) vengano favorite (se non proprio determinate) dal legislatore.

Tuttavia, se in questi casi può risultare semplice cogliere la *ratio* dell'art. 3 Cost., non altrettanto facile e non del tutto chiara sarebbe, poi, l'individuazione esatta dei criteri concretamente utilizzabili in giurisprudenza per l'esame valutativo inerente ai profili di ragionevolezza richiesti per interpretare quando una misura può definirsi di favore (piuttosto che per valutarne l'irragionevolezza dello sfavore) nei confronti di una specifica zona territoriale (svantaggiata o depressa) della Repubblica.

Ben tutt'altra storia potrebbe invece essere (all'opposto) per le «zone montane»: laddove lo «sfavore» o il «favore» potrebbe venire a essere identificabile e misurabile su basi scientifiche, di competenze tecniche, tramite, cioè, l'interposta considerazione tecnica delle acquisizioni maturate nel campo delle «scienze» sulla montagna.

Ma ovviamente ciò potrebbe venire a realizzarsi in questo senso soltanto nella misura in cui la disposizione di cui all'art. 44, co. 2, della Carta repubblicana iniziasse a essere interpretata in giurisprudenza alla oggettiva stregua di un peculiare parametro di costituzionalità teoricamente «capace» di (sopra)elevare le «scienze tecniche» sulla montagna alla posizione di saperi enuncianti le «regole interposte» nel giudizio di legittimità delle leggi in «materia» di favore per le «zone montane».

Tanto più alla luce degli effetti potenzialmente sottesi alle recenti modifiche apportate (con delibera dell'8 gennaio 2020) dalla Consulta sulle norme regolamentari che disciplinano i suoi giudizi (a modifica cioè delle – piuttosto

celebri – «*Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*»): laddove (andando al di là di ogni perplessità, talora legittima, sulle introdotte novità) può dirsi in generale pacifica l’aspirazione del Giudice delle leggi a un ‘aggiornato’ rinvigorismento degli strumenti istruttori tradizionalmente esperiti nell’ambito della giustizia costituzionale.

Il che vale a incominciare dal nodale piano delle garanzie di «partecipazione al processo costituzionale»⁸³ fino a pervenire al (pregnante) profilo di una «apertura all’ascolto degli esperti nel processo costituzionale [...] da salutare come un’importante innovazione, nella direzione di una maggiore

⁸³ «Trattandosi, nel loro complesso, di inserzioni non del tutto omogenee, se non accomunate [per vero] dal *fil rouge* della “partecipazione” al processo costituzionale»: G.P. DOLSO, *Recenti interventi sul processo costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 624. Per approfondimenti sulle novità introdotte dalla Corte costituzionale appare significativo rinviare *ex plurimis* in dottrina ad A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *www.giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020; A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 484-486; G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 77-113; R. CHIEPPA, *Partecipazione collaborativa dei soggetti estranei al processo, dal diritto romano all’“amicus curiae” dei nostri giorni e all’apertura della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2020, 995-1012; M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove Norme Integrative*, in *Riv. AIC*, 2/2020, *www.rivistaaic.it*, 402-425; S. PAJNO, *La Corte “mediatica”: aspetti positivi e profili problematici di una trasformazione in atto*, in *Questione Giustizia*, 4/2020, 137-155; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme Integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, *www.federalismi.it*, 407-433; F. PERCHINUNNO, *La transizione del contraddittorio nel processo costituzionale: origini ed evoluzioni*, in *Quaderni Amministrativi*, 2/2021, 40-59.

ponderazione delle decisioni che presentano una complessità tecnico-scientifica»⁸⁴.

Fra l'altro sarebbe difficilmente ipotizzabile ammettere (con nettezza) che la complessità tecnico-scientifica sia aliena (si badi bene) rispetto ai giudizi di legittimità costituzionale aventi a "oggetto" le disposizioni di legge (oppure di atti con forza di legge) disciplinanti i presupposti (tecnici) dei provvedimenti amministrativi "preordinati" a realizzare (per espressa – e chiara – prescrizione della Carta) gli interventi a "favore" delle «zone montane» (fisicamente contraddistinguenti da tempi immemori il territorio) della Repubblica italiana.

Per altro verso preme ben osservare che se interpretassimo il secondo comma dell'articolo 44 Cost. come un "riconoscimento" costituzionale di una preesistente realtà naturale rispetto a qualsiasi positiva disposizione dell'ordinamento repubblicano saremmo lontani dall'offrire un'appiattita lettura di stampo giusnaturalista.

Piuttosto ci avvieremmo verso due vitali prospettive di contrapposto carattere, in sé giuspositivista. Poiché: 1) *in primis* la (celebre) prescrizione costituzionale per cui «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane» assumerebbe un significato del tutto autonomo (se non proprio

⁸⁴ A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Oss. AIC*, 2/2020, www.osservatorioaic.it, 14. Sulla "chiamata" degli «esperti di chiara fama» nell'ambito del processo costituzionale si confrontino altresì (senza pretese di esaustività nei riferimenti) E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche": i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, Numero speciale, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 27 gennaio 2020, www.giurcost.org, 1-19; S. DI PALMA, *Esperti: un istituto (ancora) misterioso*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 496-500; R. CARIDÀ, *Notazioni minime su amici curiae ed esperti nel processo costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 3/2020, www.giurcost.org, 601-610; M. NISTICÒ, *La convocazione di "esperti di chiara fama"*, in *Foro it.*, 12/2020, 395-400.

“indipendente”) rispetto a ogni “generale” divieto di discriminazione legislativa per le zone ‘svantaggiate’ e/o ‘deprese’ del territorio repubblicano (un divieto, quest’ultimo, già “genericamente” enucleabile – infatti – dagli artt. 3, 5 e 119 Cost.); 2) in secondo luogo, poi, si garantirebbe sul piano scientifico e specialistico – nonché con la maggiore (e migliore) oggettività possibile – la “misurabilità” tecnica delle effettive condizioni di “favore” espresse nelle disposizioni legislative disciplinanti i presupposti dei (diversi) provvedimenti per le «zone montane»⁸⁵. Così approcciandosi a disposizioni di legge la cui legittimità verrebbe, cioè, a poter essere strettamente sindacabile sulla scorta dei criteri propri delle scienze tecniche (quelle così dette “esatte”) sulla montagna: tanto da giungere al punto di assecondare la (più proficua e “orientata”) investitura costituzionale delle “scienze naturali” nel ruolo di (pregnanti) parametri interposti, concorrenti (si badi) a integrare il “senso giuridico” del secondo comma dell’art. 44 Cost.

Sicché ben potremmo far propria l’autorevole interpretazione di chi in dottrina (dopo la meticolosa analisi dei vari *leading cases* nella giurisprudenza costituzionale) ha (efficacemente) argomentato che «di fronte al peso delle valutazioni scientifiche il legislatore dovrebbe fare un passo indietro, [sebbene] non abdicando al suo ruolo, ma abbandonando la [presuntuosa e irragionevole] pretesa a disciplinare questi ambiti nel dettaglio, unitamente alla tentazione di imporre una visione unilaterale o maggioritaria del problema»⁸⁶.

⁸⁵ Sicché per le fattispecie contemplate da leggi ed atti aventi forza di legge sulle zone montane può (tendenzialmente) condividersi quell’orientamento (di parte della dottrina, ma anche della giurisprudenza costituzionale) secondo cui «la scienza copre così un ambito in cui le valutazioni giuridiche non possono penetrare [appieno], né per il tramite del legislatore né, di riflesso, per il tramite del giudice poiché in primo luogo è il legislatore che si trova di fronte ad un vincolo preciso»: A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 170.

⁸⁶ A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 171.

Dal che – a nostro avviso – può comprendersi in intimità la funzione (e la *ratio*) dispiegata effettivamente dal parametro di costituzionalità oggi rappresentato dall’art. 44, co. 2, della Carta repubblicana: laddove (facendo leva sull’interconnessione disciplinare, radicata con impossibilità elusiva, rispetto al ruolo della nodale interposizione delle «evidenze scientifiche» sulle montagne) la fonte superprimaria del nostro ordinamento non fa che indirizzare in senso scientifico/naturalistico la legislazione (elaborata e approvata) in favore delle «zone montane»⁸⁷.

Ecco perché non sarebbe esagerato riconoscere che i profili costituzionalistici del “diritto della montagna” andrebbero rinvenuti già “in natura”: sulla base di una combinata lettura tra il secondo comma dell’art. 44 Cost. e i risultati scientifici più accreditati nel costante (e indefesso) studio delle realtà di montagna della nostra Repubblica italiana.

Se condivisa una simile visione ermeneutica agevolerebbe (sotto il profilo teorico) il proficuo incontro tra “scienza e diritto” della montagna e – parallelamente – produrrebbe l’effetto virtuoso (sul piano pratico) di permettere in maniera realistica il potenziale miglioramento della realtà montuosa repubblicana: una realtà assai complessa ed esigente mature soluzioni, a partire (per esempio) dalla risoluzione di ogni (preliminare) aspetto definitorio, legato a cosa esattamente sia per l’ordinamento repubblicano una «zona montana».

4. Cosa si intende per «zone montane»?

⁸⁷ Nonostante tutto «la portata “espansiva” dell’art. 44, co. 2, Cost., però, non è mai stata utilizzata appieno – fino ad oggi – e ha per diverso tempo risentito di una concezione “debole” e “passiva” a dispetto del territorio montano»: B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo della montagna a livello di area vasta*, in B. DI GIACOMO RUSSO - L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli 2015, 27.

A un attento lettore non sarà affatto sfuggito come l'esame sinora sviluppato abbia dato per scontato l'uso promiscuo dei termini riconducibili a «montagna» e «zone montane».

A dire il vero, nel vocabolario italiano l'espressione «montagna» è sinonimo della parola «monte» e anzi sul (limitato) piano etimologico il termine «montagna» è derivato proprio dalla voce «monte», nonché – per l'esattezza – dalla sua radice latina: *mons-montis*.

La qual cosa rappresenta il motivo per cui, a oggi, se in italiano ci riferissimo a delle «zone montane» si starebbe, in buona sostanza, parlando di zone in cui sono, strutturalmente, “dislocate” delle montagne, alludendo (molto più banalmente) a montagne.

Il che vale – ovviamente – per l'ipotesi inversa: parlare di «montagne» sarebbe identico a trattare di «zone montane». Tant'è che, nel gergo comune, se dovessimo informare qualcuno si preferirebbe dire di vivere in «montagna», anziché indicare «zone di montagna» o (secondo l'intima radice etimologica) «zone montane»: probabilmente per mera comodità (ed economicità) nell'utilizzo delle parole.

In quest'ottica non andrebbe per nulla trascurata l'estrema coerenza etimologica ricercata tra le pieghe del testo della Carta costituzionale italiana, che al secondo comma dell'art. 44 si riferisce, come osservato, proprio alle «zone montane».

Oltretutto (a un'attenta analisi) il testuale riconoscimento costituzionale delle «zone montane» (non solo sarebbe coerente con l'originaria radice etimologica del termine) assume una pregnante valenza giuridica.

A ben vedere, infatti, il richiamo costituzionale a «zone montane» è fuorviante di sottintendere più significati sul piano giuridico di quanti il versante linguistico possa produrne.

Nel panorama giuspubblicistico – per l'esattezza – la dizione di «zona montana» sorregge (a onor del vero) contemporaneamente tanto l'energico

rinvio al riconoscimento costituzionale del fenomeno “naturale” dei terreni montuosi – per un verso – quanto – per altro verso – la rilevanza di ogni ricorrelabile aspetto di tipo istituzionale (e di “strutturazione” amministrativa) dei territori repubblicani oggettivamente connotati dalle caratteristiche fisiche della montuosità.

Se letta in quest’ottica, per altro, la dizione di «zona montana» cela pure un implicito “assorbimento” di un ulteriore elemento pubblicistico: legato alla specifica “posizione” (*rectius* alle “posizioni soggettive”) di tutti quei cittadini che grazie alle «zone montane» (frutto dell’articolazione istituzionale e dell’organizzazione amministrativa dei terreni e dei territori montuosi) risiedono nel territorio della Repubblica e/o ci lavorano (perché no, più semplicemente, ci soggiornano per auspicabili ragioni connesse al “turismo di montagna”) oppure – ancora più genericamente – vantano la titolarità di specifici interessi giuridicamente qualificati dall’ordinamento e territorialmente radicati nella competenza di una (pre)determinata «zona montana».

Detto con altre parole, il riconoscimento costituzionale delle «zone montane» esclude «il dubbio che solo le “montagne” vere e proprie siano oggetto dell’attenzione del legislatore»⁸⁸: manifestando – all’opposto – una ambivalente presa in considerazione di due facce della stessa medaglia, tanto della montagna e di ogni sua dimensione fisica e naturalistica quanto del modo istituzionale in cui i territori montani vengono a essere organizzati – e articolati – per la vita (e l’esistenza) dei cittadini delle «zone montane».

Dal che si delinea un concetto per cui le «zone montane» assurgono a particolare espressione del sintetico legame, strettissimo, tra ben tre strutturali elementi (di cui le zone montane sono la risultante) ossia tra: 1) le specificità naturali dei rilievi fisici del territorio repubblicano (*in primis*); 2) il (concreto) *modus* in cui la Repubblica “organizza” (sul piano istituzionale e amministrativo) i territori montuosi (in secondo luogo); 3) e il profilo di tangibile

⁸⁸ M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, cit., 158.

effettività del funzionamento di tutti gli strumenti attraverso i quali l'organizzazione territoriale risponde alla vitale garanzia (quale terzo elemento strutturale) di eguaglianza sostanziale delle posizioni giuridiche (costituzionalmente tutelate) dei cittadini della Repubblica italiana che su quei "territori montani" caparbiamente vivono (con l'esercizio, non sempre agevole, dei "propri" diritti, ma anche con il quotidiano adempimento – "paradossalmente", assai più semplice – dei pertinenti doveri contemplati, con solennità, dal testo della Costituzione).

Sicché, per «zone montane» il secondo comma dell'art. 44 Cost. non intende "solo" riferirsi alle montagne: ma (al più) può dirsi proiettato a esprimere il riconoscimento costituzionale del 'collegamento' sussistente tra la specifica realtà fisica dei territori montuosi, le modalità attraverso cui il potere pubblico "articola" e "organizza" (sul piano istituzionale e amministrativo) quei territori e nondimeno l'imprescindibile garanzia di una eguaglianza sostanziale per i diritti (ovvero, più in generale, per le situazioni giuridiche soggettive) dei cittadini che vivono e lavorano in quei territori così organizzati (oppure che ci soggiornano per turismo) o – in termini "teoricamente" più estesi – per la garanzia (effettiva) di una eguaglianza "sostanziale" delle situazioni di tutti coloro i quali vegano a poter vantare degli "specifici" interessi giuridicamente "qualificati" dall'ordinamento e territorialmente "radicati" nelle competenze riconducibili a quelle attribuite alla "zona montana" (di volta in volta) considerata.

Calati sotto quest'angolazione visuale il parametro *ex art.* 44, co. 2, Cost. verrebbe a caricarsi di un ulteriore tassello ermeneutico rispetto a quanto fino a qui ricostruito. Giacché se concepissimo le zone montane come una nozione di sintesi tra riconoscimento delle specificità naturali dei territori montuosi, cura della dimensione istituzionale più adeguata per i territori di montagna e garanzia di un'eguaglianza sostanziale per i diritti di chi vive nei territori montani, allora il secondo comma dell'art. 44 Cost. si sostanzierebbe in un parametro volto non soltanto alla mera incentivazione legislativa del

benessere fisico dei territori montuosi (tramite l'elevamento delle scienze naturali a "norme interposte" nei giudizi di costituzionalità aventi a oggetto legislazioni montane), ma proteso anche verso la "parallela" spinta vigorosa delle misure legislative nella direzione della migliore organizzazione istituzionale possibile dei territori montani (incarnando i panni di un parametro di costituzionalità cui ricorrere pure per sindacare l'idoneità, l'adeguatezza, la proporzionalità e la ragionevolezza delle misure organizzative che il legislatore adottasse⁸⁹ per le «zone montane», ex art. 44, co. 2, Cost.)⁹⁰.

Questa lettura permetterebbe (senz'altro) alla disposizione contemplata dal secondo comma dell'art. 44 Cost. di indirizzare il *favor legislatoris* per il benessere fisico e "naturalistico" delle montagne verso una evoluzione di "conciliante", nonché di proficuo *coniugio* con la "programmazione"

⁸⁹ Sul risalente e complesso tema delle "leggi-provvedimento" nonché sul ricollegabile profilo della così detta «riserva di amministrazione» sia consentito rimandare alle recenti (ed aggiornate) riflessioni offerte in 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*, 3/2020, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1-34.

⁹⁰ Se interpretata in questa maniera, la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 44 Cost. assurgerebbe a una norma costituzionalmente proiettata a "indirizzare" la legittimità delle leggi verso la disciplina di misure sempre più «precise e puntuali a favore dei territori montani, [oggettivamente] impegnandosi a definire strategie organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione di queste zone; a istituire organi ed enti per la *governance* dei relativi ambiti; a destinare adeguate risorse per il conseguimento di tali finalità, che non si limitano al razionale sfruttamento del suolo e a equi rapporti sociali»: A. LEPORE, *Le Zone Franche Montane in Sicilia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1/2021, 200. In senso sostanzialmente analogo si legga altresì l'analisi in G. MARCHETTI, «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre), in *Le Regioni*, 5/2020, 1083 ss.

(politico-amministrativa) per l’ottimale articolazione territoriale delle «zone montane»: così da “agevolare” (anche in questo senso) il costante incontro (“efficace”) tra “scienza e diritto” della montagna ovvero sia (*mutatis mutandis*) tra il miglioramento tecnico del “fenomeno” montuoso e una “regolazione” giuridica di maggiore qualità per le «zone montane» (con beneficio – in conseguenza – per gli stessi cittadini delle «zone montane»).

Cosa ben possibile se (*ex parte principis*) ogni misura legislativa per le «zone montane» fosse improntata a una lettura costituzionalmente orientata con la ricostruita *ratio* dell’art. 44, co. 2, Cost. – *ratio*, di per sé, oggetto di inevitabile aggiornamento (circa il riparto competenziale) rispetto alle revisionate disposizioni degli artt. 114, 116, 117, 118 e 119 Cost. (tutti modificati, come noto, con la revisione del 2001) – e se (*ex parte civis*) non venisse (mai) trascurato che la piena realizzazione (sostanziale) del *favor legislatoris* per le «zone montane» passa pure per l’intimo collegamento esistente tra il “territorio” e la “cittadinanza”.

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*), arrivando, poi, fino al pericolosissimo punto (*ex parte civis*) di pregiudicare (in essenza) l’effettiva garanzia di un’eguaglianza sostanziale per i diritti (e i discendenti rapporti) riconosciuti a “tutti” i cittadini: compresi quelli tenacemente animanti le «zone montane».

Gli effetti finali di codesto scollegamento sarebbero rischiosi (come è intuibile) sotto diversi punti di vista: e non solo nell’ottica soggettiva del singolo cittadino montano, ma pure sotto l’oggettiva angolazione di una realistica “tenuta” dell’impianto teorico della Repubblica italiana.

Nella misura in cui se per strutturale incapacità organizzativa degli assetti territoriali di governo non venisse sostanzialmente garantita l’effettiva posizione di uguaglianza propria di ciascun cittadino radicato su terreni montani della Repubblica, allora, ben si azzarderebbe il pericolo di ignorare

“cellule soggettive” di esercizio del potere sovrano: rischiando di “svuotare” nell’ordinamento l’impianto teorico (basilare) per la completa considerazione giuridica di “tutti” i cittadini, i quali (si badi bene) esclusivamente “insieme” possono essere oggetto di “rappresentazione” collettiva (nessuno escluso, dunque) del “popolo”, quale elemento su cui si fonda la legittimità del potere esercitato nelle forme e nei limiti della Carta costituzionale italiana (a mente dei fondamentali artt. 1, 2, 3, 4⁹¹ e 5).

Ovviamente resta fermo che quanto sino a qui prospettato non sarebbe affatto pensabile nell’ordinamento né in concretezza realizzabile se la legislazione sulle «zone montane» non presupponesse una preliminare coerenza con le “scienze naturali” vocate allo studio (e alla profonda conoscenza) delle montagne.

Quanto meno perché – detto in via assai riduttiva e in modo pressoché banale – le “scienze naturali” sulla montagna (al di là della loro “potenziale” configurazione giuridica come pregnanti “parametri interposti” dell’art. 44, co. 2, Cost.) sono le sole capaci realisticamente di indicare, con un’approssimativa certezza, all’ordinamento (*rectius* al competente legislatore) quali siano le – elementari – “caratteristiche” fisiche che un terreno dovrebbe – estrinsecamente e intrinsecamente – possedere per (poter) rientrare nel novero dei vasti e differenziati territori montuosi contemplabili (e concretamente sussumibili) nella nozione costituzionale di «zone montane»⁹² della Repubblica italiana.

⁹¹ Per quel che riguarda il “lavoro” in montagna.

⁹² «In quest’ottica, la determinazione fisica delle porzioni di territorio sovrano della Repubblica qualificabili come “zone montane” è il presupposto logico e necessario del contenuto delle norme di favore»: M. CARRER - E. ZILIO - A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit., 17.

5. *Per un quadro elementare circa la titolarità di esercizio delle funzioni amministrative in “materia” di zone montane*

È sin troppo noto (tanto da non spingerci a indugiare oltre qualche brevissimo cenno sistematico) che nel nostro ordinamento repubblicano il «circuitto democratico»⁹³ non si chiuderebbe affatto – o se non altro si chiuderebbe discutibilmente – qualora le disposizioni di legge attributive di precise funzioni amministrative mancassero di trovare “attuazione” ed “esecuzione” – pertinente – da parte delle Pubbliche Amministrazioni competenti (in quanto – cioè – titolari dei poteri attribuiti *ex lege*).

«Per l'esattezza, il perfezionamento degli effetti giuridici di una disposizione legislativa attributiva dei poteri amministrativi è, in sé, subordinato all'adozione di un 'provvedimento attuativo' per le ipotesi di, così detta, 'riserva di legge relativa' ed in ogni caso alla imprescindibile sussistenza di un 'provvedimento esecutivo' (anche in relazione all'ipotesi di 'riserva assoluta'). Sicché senza l'adozione (effettiva) di un provvedimento amministrativo *ad hoc* la stragrande maggioranza delle [varie] disposizioni legislative inerenti alla disciplina dell'azione pubblica rimarrebbero prive di (concreti) effetti giuridici nell'ordinamento»⁹⁴.

⁹³ Classicamente, infatti, il cerchio del così detto «circuitto democratico [si realizza sulla base di]: a) elezione popolare del Parlamento [e delle Assemblee legislative regionali]; b) approvazione parlamentare [ed assembleare] delle leggi; c) [attuazione ed] esecuzione amministrativa delle stesse»: A. MITROTTI, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, in P. CARETTI - M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata*, Roma 2018, 408.

⁹⁴ 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*, 3/2020, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 7-8.

La qual cosa (sotto il profilo dogmatico) vale a maggior ragione per l'esercizio delle funzioni amministrative «a favore delle zone montane».

Laddove (per intendersi meglio) la Carta repubblicana all'ultimo comma dell'art. 44 contempla – sì – una “riserva di legge”, ma, con la (pregnante) “puntualizzazione” di un tipo di legge caratterizzata per essere costituzionalmente preordinata a “disporre” (in termini – cioè – squisitamente “astratti” e “general”) sulla disciplina degli (“strutturali”) elementi organizzativi, procedurali e funzionali rispetto a ogni attività pubblica delle Amministrazioni competenti all'adozione dei «provvedimenti a favore delle zone montane».

È, pertanto, da escludere – almeno in teoria – che l'art. 44, co. 2, Cost. sottenda una qualche legittima possibilità di legge-provvedimento in materia di «zone montane»: tant'è che il tenore letterale dell'articolo (a ben vedere) fa chiaro riferimento (*expressis verbis*) a una legge che “dispone” (sui) “provvedimenti” a favore delle zone montane.

Così da escludere – già sul piano logico, prima ancora che sotto il nevralgico profilo della teoria delle fonti – la legittimità costituzionale di ogni legge che ceda alle (frequenti) tentazioni di “provvedere” direttamente (a triste scapito, per altro, della “giusta” e “imparziale” chiusura – *ex artt.* 1, 5, 97, 113, 117, co. 1, e 118 Cost. – del, così detto, “circuito democratico”).

Di converso si può – senza alcun dubbio – riconoscere che il secondo comma dell'art. 44 della Carta repubblicana prescriva una riserva di legge (per lo meno interpretabile come una riserva di legge “relativa”) bisognevole (senz'altro) del ricorso ai “tipici” atti e provvedimenti amministrativi (a stretto rigore) del tutto indispensabili in quanto esclusivamente capaci di portare a compimento e a completo “perfezionamento” gli effetti della disciplina riservata alle disposizioni della fonte primaria.

D'altro canto – a ben riflettere – se non ci fosse e (quindi) se mancasse l'esercizio dei poteri amministrativi (“funzionalizzati” alla attuazione e alla

esecuzione delle, varie, disposizioni poste in essere dal legislatore⁹⁵ competente) si accetterebbe il rischio di una potenziale inefficacia e – comunque – di una non eseguibilità diretta della gran parte delle prescrizioni dispositive sottese, strutturalmente, alle leggi in materia di «zone montane». In quest'ipotesi gli effetti di legge monchi di un'attività amministrativa “a valle” (ancorché effetti validi sul piano della legittimità) ben si “scontrerebbero” con il deprecabile pericolo di rimanere una mera lettera morta (giacché non potrebbero assolutamente dirsi perfezionati nell'ordinamento giuridico) a causa della (nevralgica) mancanza di un essenziale provvedimento “esecutivo”, adottabile dall'Amministrazione competente, la cui specifica “riserva di competenza” verrebbe, per altro, a essere direttamente rinvenibile in base alle prescrizioni dello stesso comma secondo dell'art. 44 della Carta repubblicana, a mente del quale la legge – sì – “dispone” (ma, sui) “provvedimenti” posti a favore delle zone montane.

E appare alquanto pacifico (nonché insuscettibile di confutazioni, se non altro del tutto improbabili) che la competenza a “provvedere” debba essere – costituzionalmente – riservata alle Pubbliche Amministrazioni: *ex artt.* 97, 98, 113 e 118 Cost⁹⁶.

⁹⁵ Del resto, come è stato autorevolmente sottolineato, «l'amministrazione è considerata, in quanto tale, funzione. Si intende dire, in questo modo, che essa è preposta alla cura di interessi generali e che, pertanto, deve essere, nella sua globalità, in un “rapporto di congruenza” con i fini pubblici. L'ordinamento, dunque, assicura la funzionalizzazione dell'amministrazione, in tutti i suoi aspetti: l'organizzazione, i mezzi (personali, patrimoniali e finanziari) e l'attività»: G. NAPOLITANO, *L'Amministrazione come funzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano 2012, 27.

⁹⁶ In questo senso si confrontino, in dottrina, specialmente V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1/1962, 130-143; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 67 ss.; G. BERTI, *La pubblica*

Tutto ciò posto alla legislazione (un tempo rappresentata – per intendersi – dalle leggi statali, almeno finché non fosse intervenuta la riforma costituzionale del 2001⁹⁷, e oggi – dopo la celebre revisione del Titolo V – costituita dalla legislazione regionale, salva l’incisiva “trasversalità” propria delle materie legislative dello Stato⁹⁸) viene costituzionalmente demandata la

amministrazione come organizzazione, Padova 1968, 29 ss.; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2/1969, 871-897; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano 1996, 91 ss.; G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Il Foro amm. - C.d.S.*, 4/2003, 1290-1304; S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Dir. amm.*, 1/2006, 229-247; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: ‘dove non può la Costituzione può la legge Statale’*, in *Giur. cost.*, 4/2008, 3072-3086; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano 2013; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 759-765; L.R. PERFETTI, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2019, 1021-1040. Sia, altresì, consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *‘Riserva di Amministrazione’ versus ‘Amministrazione per Legge’*, cit., 1-34.

⁹⁷ Per una ponderata rilettura aggiornata delle “novità” introdotte con la celeberrima riforma costituzionale del 2001 (posta in essere con l’altrettanto celebre Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) sia, qui, consentito rinviare ad A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli 2020, 67 ss.

⁹⁸ La paternità della (diffusa) espressione di “materia trasversale” viene – comunemente – attribuita dalla dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1247-1271. Sulla (pervasiva) trasversalità delle competenze statali si confrontino, *ex plurimis*, le analisi sviluppate in F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 4/2002, 2951-2957; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del*

Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea, Torino 2002, 71 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15-24; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, 337-344; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461-500; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2004, 990-1014; F. SORRENTINO, *Riflessioni sulle materie trasversali*, in *Rass. giur. en. el.*, 3/2005, 525-528; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 2005, 181-241; A. CONCARO - I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2005, 434-438; F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006; M. D'ANGELOSANTE, *La tutela della salute è competenza concorrente, ma riservata allo Stato*, in *Il Foro amm. - C.d.S.*, 1/2007, 30-39; D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, 543-572; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, 61-90; L. CASSETTI, *La Corte costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 9/2008, www.federalismi.it, 1-21; A. MASSERA, *La disciplina dei contratti pubblici: la relativa continuità in una materia instabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2009, 1252-1268; G. GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3/2015, 1-28; A. PICARONE, *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, in *ASTRID Rassegna*, 8/2017, www.astrid-online.it; A. COLAVECCHIO, *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, 10/2018, www.federalismi.it, 1-38; 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*

competenza (con un pregnante vincolo nell'*an*, come nelle finalità) a disciplinare in termini “astratti” e “generali” l’organizzazione e l’attività amministrativa (*ex se*) funzionalizzata all’esercizio dei pubblici poteri culminanti (dalle chiare, e solenni, prescrizioni della Carta repubblicana) nei «provvedimenti a favore delle zone montane».

Senonché – con l’auspicio di riservare al lettore un maggiore approfondimento nello studio monografico di futura pubblicazione – non ci si può per nulla nascondere da certe evidenze emergenti con forte prepotenza e inequivocabile decisione (dalle lancette progressive della storia istituzionale repubblicana) nel momento in cui decidessimo di volgere lo “sguardo” analitico e le attenzioni sulla (puntuale) legislazione stratificatasi, ed evolutasi, nel tempo in materia di «zone montane» nonché (per l’effetto) sull’esercizio delle discendenti funzioni amministrative.

Laddove è, infatti, innegabile che il legislatore non si sia (per nulla) contraddistinto per aver brillato: né (si badi) in relazione all’aspetto della «distribuzione delle funzioni»⁹⁹ (ovverosia sul piano della “organizzazione

conferma in materia ambientale, in *Oss. AIC*, 1/2018, www.osservatorioaic.it, 1-6; G. SORICELLI, *Corte costituzionale ed equilibrio dei rapporti Stato-Regioni in materia di gestione dei rifiuti. Basta un’interpretazione adeguatrice per risolvere il problema delle “materie trasversali”?*, in *Riv. giur. ed.*, 2/2019, 345-354.

⁹⁹ «I criteri fondamentali attraverso i quali si realizza la distribuzione delle funzioni sono due. Innanzitutto, quello delle materie, in base al quale queste sono attribuite dalla legge a un determinato soggetto (come nel caso del d.lg. n. 112/1998, avente ad oggetto il conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle Regioni e agli enti locali). Poi, quello delle attribuzioni, in base al quale una singola materia spetta indistintamente a soggetti diversi, ma variano i compiti di ciascuno di essi (ad esempio, si distingue tra compiti di indirizzo e di controllo e compiti di gestione relativamente alla stessa materia)»: C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L’organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano 2012, 75.

amministrativa”) né – tanto meno – in punto di “specificata” disciplina del procedimento amministrativo quale sede di esercizio dei poteri “funzionalizzati” all’adozione dei provvedimenti in favore delle «zone montane» (sotto, vale a dire, il pregnante profilo di disciplina dell’attività strettamente procedimentale e comunque – più in generale – sotto il profilo della disciplina dell’azione amministrativa “prodotta”¹⁰⁰ per determinare il favore delle «zone montane»).

Sinora, del resto, non può considerarsi malizioso (né assertivo) affermare che il “favore amministrativo” per la montagna ovvero (più esattamente) il “favore” provvedimentale per le «zone montane» (nei fatti) si sia difficilmente distinto, in positivo, rispetto al “classico” (e ordinario) esercizio delle funzioni e dei poteri che (di per sé) sarebbero stati comunque attribuiti (in

¹⁰⁰ Per una più recente analisi del complesso tema generale dell’attività procedimentale appare prezioso rimandare – *ex plurimis* – in dottrina alle diverse riflessioni offerte nei pregevoli contributi di A.M. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa* (coordinato da F. APERIO BELLA), Milano 2015; A. RALLO - A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli 2016; G. MONTEDORO, *Il diritto pubblico tra ordine e caos. I pubblici poteri nell’età della responsabilità*, Bari 2018; L. PEDULLÀ, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, Napoli 2019; F. MERUSI - E. FREDIANI, *Itinerari della tutela del cittadino. Errori, rimedi e fantasie*, Napoli 2019; A.M. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa* (coordinato da F. APERIO BELLA), Milano 2020. Di interesse per le «zone montane» appare altresì il volume di A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, Napoli 2020.

base alle “generalì” leggi dell’ordinamento repubblicano) alle Amministrazioni Pubbliche territorialmente competenti per le «zone montane»¹⁰¹.

Può essere già sintomatico il fatto che nonostante il rilievo di una disposizione costituzionale *ad hoc* come l’art. 44 della Carta repubblicana alla fine le sostanziali novità poste in essere dalla disciplina legislativa (del legislatore statale – prima che intervenisse la riforma del Titolo V – e, oggi, del legislatore regionale) possono in estrema sintesi definirsi limitate (per dirla in soldoni) alla semplice attribuzione a degli enti locali dalla (“oggettiva”) dimensione esigua (*sub specie* di “Comunità montane”) di tutto «(l’improbabile) compito [amministrativo] di promuovere lo sviluppo socioeconomico delle zone montane»¹⁰², insieme – fra l’altro – alla “responsabilità” di assicurare gli (assai onerosi) interventi per la “valorizzazione” della montagna. Né al momento pare (in tutta onestà) che il legislatore abbia cambiato – “davvero” – qualcosa in merito alla pur fondamentale organizzazione attuativa degli interventi richiamati nel celebre PNRR circa la «montagna».

¹⁰¹ «Sicché, nonostante siano spesso differenti [con evidenza] le problematiche di ordine geomorfologico, orografico, ambientale, economico e sociale che si trovano a dover affrontare i singoli enti competenti, si è insistito sulla strada di attribuire i medesimi poteri e, quindi, lo stesso grado di responsabilità a tutti [pressoché indistintamente]; senza distinguere, cioè, tra i poteri assegnati all’amministrazione del piccolo comune montano e a quella del grande comune ormai completamente urbanizzato, tra quelli attribuiti all’ente-provincia il cui territorio si configura come una sorta di “mosaico” articolato su un centro urbano di medie dimensioni e da una [variegata] pluralità di centri di dimensioni minori che ne tracciano in maniera puntiforme la fisionomia ed, invece, quelli riconosciuti all’ente provincia che si sovrappone ad una conurbazione d’area vasta formata da un nucleo metropolitano e da più comuni della cintura»: T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, cit. 116.

¹⁰² F. SALVIA - C. BEVILACQUA - N. GULLO, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano 2021, 83.

Dal che si vuole qui cercare di porre le basi per sviluppare le fisiologiche premesse di analisi propedeutiche all'approfondimento critico dei profili di (stretta) organizzazione istituzionale e amministrativa delle «zone montane» (ex art. 44, co. 2, Cost.): «zone» che – per paradosso – ancorché costituzionalmente garantite dalla Carta repubblicana sono state, con il senno di poi, troppo spesso l'oggetto di una disciplina normativa e di un (discendente) esercizio dei pubblici poteri progressivamente «appiattiti» sulla classica dimensione di un (pressoché banale) «ordinario» governo del territorio.

Certo rimane senz'altro vero quanto efficacemente posto in luce da autorevole parte della dottrina, per cui «governare il territorio non è solo conformare la proprietà, ma è anche (soprattutto?) programmare e finanziare infrastrutture e opere pubbliche in genere, [come pure porre in essere le attività per] incentivare e o disincentivare iniziative imprenditoriali, garantire servizi pubblici»¹⁰³ e così via, ma è altrettanto vero che tutto ciò avrebbe dovuto (in sé) costituzionalmente risentire di una maggiore forza e di un rilevante grado di specificità proprio in relazione al peculiare regime per le «zone montane», il cui «favore» ordinamentale è garantito solennemente dal testo della Carta repubblicana.

Oltre tutto si tratta, in verità, di una garanzia teoricamente assicurata (e declinata) su di un triplice piano di «favore», che dal superprimario livello costituzionale si estende al piano legislativo e arriva concretamente al punto tale (termine del circuito democratico) di un provvedimento favore amministrativo riconosciuto espressamente alle zone territoriali montane della Repubblica (con l'ovvia preminenza gerarchica del piano di solenne fonte costituzionale dell'ordinamento repubblicano).

Sicché sarebbe stato legittimo (ma pure logico) immaginare per le zone montane un esercizio della potestà normativa – e un espletamento delle

¹⁰³ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2006, 163.

ancillari¹⁰⁴ funzioni amministrative – proiettato, coordinatamente, anche al di là dei tipici e dei “classici” confini tracciati dal modo in cui oggi interpretiamo (e applichiamo) la materia del «governo del territorio» (montano) e da come, per altro, ne conosciamo il fisiologico atteggiarsi nelle relazioni con le varie e sovrapponibili materie legislative interferenti: come, ad esempio, l’espansiva materia “finalistica” della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali o come la “trasversale” materia della determinazione dei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici che devono essere garantiti su tutto il “territorio” nazionale oppure (per quel che

¹⁰⁴ Sul fondamentale principio di legalità dell’azione amministrativa si rimanda, *ex plurimis*, a F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova 1966; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova 1973; G. BERTI, *Legalità e razionalità nell’azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, 3/1987, 310-316; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano 1993; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano 2001; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino 2001; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell’amministrazione. Ipotesi dottrinale e casistica giurisprudenziale*, Milano 2002; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 623-634; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna 2007; S. PARISI, *Dimenticare l’obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge nella sent. 115/2011*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, 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 *Dir. soc.*, 4/2015, 649-669; F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli 2016; G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Riv. reg. mer.*, 2/2017, 263-274; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 11/2017, *www.federalismi.it*.

qui interessa ancora più da vicino) la materia relativa alle «funzioni fondamentali» dei Comuni e degli altri enti locali.

Sembrerà assai fantasioso ma aspettarsi un esercizio di potestà legislative e funzioni amministrative al di là dei classici confini cui ordinariamente ci abitua l'ordinamento sarebbe stata cosa concretamente possibile se solo si fosse guardato alle «zone montane», ex art. 44 Cost., non tanto come semplicistiche espressioni di un territorio “qualsiasi” della nostra Repubblica italiana, quanto piuttosto alla stregua di un (vero e proprio) “perno” ordinatorio del policentrico assetto inerente ai diversi livelli competenziali materialmente ricadenti nell'oggettivo alveo riconducibile al (complessivo) settore disciplinare (e di “regolazione”) della montagna nonché, soprattutto, all'ambito del regime dei relativi territori montani.

Se ci riflettessimo, infatti, per rispondere diligentemente all'imperativo (così come chiede la Costituzione) di approntare nell'ordinamento repubblicano una legge che disponga su provvedimenti a favore delle «zone montane» sarebbe, senz'altro, necessario il richiamo indiretto a tutto il complessivo quadro delle materie di competenza legislativa – in essenza – capaci di incidere sulla disciplina “speciale” delle «zone montane»: unitamente al richiamo del ricollegabile coinvolgimento (altrettanto complesso) del sistema di allocazione – e di sostanziale copertura legale – di tutte le pertinenti funzioni amministrative soggettivamente esercitate (*rectius* “esercitabili”) dalle Pubbliche Amministrazioni al prezioso fine di “provvedere” in favore delle «zone montane».

Ma si tratta (come è chiaro) di un'attività notevolmente impegnativa sia per il legislatore “competente” che per le medesime amministrazioni titolari dei pubblici poteri *ex lege* attribuibili: con difficoltà emergenti (già sul piano della legislazione) a partire dall'endemica problematicità in sé nascosta nell'utilizzo ordinamentale della “materia” quale classico criterio di

ripartizione delle competenze legislative¹⁰⁵, fino poi ad arrivare (sul piano amministrativo) a tutti i (ben noti) problemi di funzionamento del (pur irrinunciabile) principio della leale collaborazione nella nostra Repubblica delle autonomie¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Circa la “debolezza” del criterio della materia come tecnica di ripartizione delle competenze legislative è significativo rimandare alle risalenti quanto brillanti ricostruzioni sviluppate in L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1/1971, (pt. 3), 3-43. Dopo la riforma costituzionale del 2001 è – altresì – interessante confrontare le osservazioni maturate in F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli 2004, 47-48; R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2/2008, 398-406; F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006; M. CARRER, *Il legislatore competente: statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano 2012; G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell’ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2014, 1-9.

¹⁰⁶ Sui problemi di funzionamento della “leale collaborazione” nell’assetto autonomistico risultante dalla nota riforma costituzionale del 2001 appare emblematico rimandare *ex multis* a F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 827-880; P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, 5/2002, 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*, Torino 2004, 416-449; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 578-586; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 233-268; R. BIN, *La “leale collaborazione” tra*

Per giunta è intuibile come l'idea stessa di concreto favore territoriale per una zona montana possa venire concettualmente a stridere (in astratto) con l'impianto multilivello delle dinamiche competenziali racchiuse nel policentrismo autonomico caratterizzante la Repubblica italiana, specie a seguito della revisione costituzionale del 2001: ma proprio per questo e proprio perché non si potrebbe al contempo ignorare la dimensione costituzionale delle zone montane, la loro *ratio* e la (peculiare) collocazione nella Parte I, Titolo III,

prassi e riforma, in *Le Regioni*, 3-4/2007, 393-398; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008; F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Il Foro amm. - T.A.R.*, 4/2009, 1304-1336; M. CAMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2010, 309-331; I. RUGGIU, *La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa*, in *Le Regioni*, 4/2010, 877-881; A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Il Foro it.*, 11/2012, 2939-2941; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 947-1000; A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Riv. AIC*, 3/2016, www.rivistaaic.it, 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*, 1-2/2017, 119-132; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giur. it.*, 3/2017, 733-737; G. D'AURIA, *Misure di politica economica generale, attrazione in sussidiarietà di funzioni regionali da parte dello Stato, leale collaborazione fra Stato e autonomie*, in *Il Foro it.*, 10/2018, 3010-3014; P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2018, 897-956; F. GUELLA, *«Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile malfunzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1022-1030.

della Carta repubblicana i termini del problema andrebbero completamente ribaltati (e visti cioè sotto una prospettiva diversa) nell'ottica di una visione opposta a quella di una lettura antinomica tra la specialità (unica) di una «zona montana» e il (pluralista) policentrismo competenziale, costituzionalmente insistente sui territori delle zone montane.

Tutto al contrario di un rapporto antinomico perché il favore per le «zone montane» (favore costituzionale, legislativo e amministrativo) dovrebbe, in effetti, essere (competentemente) letto nell'armonico senso di spingere ad «agevolare» la complessa attività di interpreti e (nondimeno) degli addetti ai lavori dinanzi alle consuete indeterminatezze e ambiguità derivanti dagli «intrecci» – talvolta inestricabili – tra le differenti competenze ricadenti nei «confini» disciplinari del regime, proprio, di una «zona montana».

L'oggettività ricercabile nel «favore» (scientificamente dimostrabile e costituzionalmente garantito) per una certa e individuata zona montana della Repubblica ben potrebbe, ad esempio, «agevolare» Stato e Regioni interessate nella definizione, condivisa, del legittimo perimetro riconducibile a ogni rispettiva competenza legislativa (andando anche al di là degli stretti confini classicamente intesi per i settori materiali ricadenti, in concretezza, nella sfera competenziale delle «zone montane»¹⁰⁷), come pure – «a cascata» – potrebbe allo stesso modo accadere (*mutatis mutandis*) nelle determinazioni inerenti ai rapporti collaborativi tra Regioni ed enti locali (o più in generale tra i competenti enti pubblici) in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative «a favore» delle zone montane.

Non si trascuri mai, d'altronde, la portata degli effetti potenzialmente dispiegabili – nell'ordinamento – dal «ricostruito» parametro costituzionale

¹⁰⁷ «Le evidenze scientifiche (ove esistenti e riconosciute) finiscono, dunque, per costituire un vero e proprio limite generale alla capacità di regolazione legislativa tanto regionale quanto statale»: G. FONTANA, *Tecno-scienza e diritto al tempo della pandemia. (Considerazioni critiche sulla riserva di scienza)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 812.

di cui al 2° comma dell'art. 44 della Carta repubblicana: disposizione che (se vista in prospettiva della tenuta unitaria nell'assetto policentrico per le zone montane) assurge a punto sistematico di un 'raccordo' tra una parte degli specifici obiettivi programmatici consacrati nella Parte I, Titolo III (sui «rapporti economici») della Costituzione e (dall'altro lato) il buon funzionamento dell'impianto sotteso alla Parte II, Titolo V (su «le Regioni, le Province, i Comuni») della Carta costituzionale.

In quest'ottica, la prescrizione racchiusa nella disposizione costituzionale che utilizza l'imperativo presente per indicare che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane» significa (e non può essere altrimenti sul piano di una interpretazione sistematica) che il concetto di «zona montana» – presente nell'art. 44 Cost. – riveste i sostanziali connotati ermeneutici di una 'clausola' per la sintesi e per lo scioglimento di ogni intreccio competenziale, incarnando, dal punto di vista processuale, il parametro per la soluzione di qualsiasi potenziale conflitto giurisdizionale che pertanto non potrà non essere risolto tenendo sempre a mente il necessario favore (peraltro oggi scientificamente accertabile e/o documentabile¹⁰⁸) per le zone montane: alla stregua oltretutto della necessità di un tipo di favore (di rango costituzionale, ma pure di tipo legislativo e amministrativo) che, essendo intrinsecamente retto e giustificabile nel merito dall'esistenza di apprezzamenti o accertamenti tecnici¹⁰⁹, può fungere (senz'altro) da formidabile elemento

¹⁰⁸ «Vi sono ambiti, dunque, nei quali la riserva di scienza finisce per sancire una sorta di incompetenza regolatoria nei confronti di soggetti titolari di potere normativo e ciò in ossequio ad una preminente esigenza di neutralità del potere politico rispetto all'autonomia dei saperi tecnico-scientifici»: G. FONTANA, *op. ult. cit.*, 813.

¹⁰⁹ Sulle distinzioni (sostanziali e processuali) dischiuse nel ricorso dell'azione pubblica agli apprezzamenti tecnici e agli accertamenti tecnici si confrontino, *ex plurimis*, V. OTTAVIANO, *Giudice ordinario e giudice amministrativo di fronte agli apprezzamenti tecnici*

“deflattivo” del contenzioso riguardante i rapporti competenziali tra gli enti della Repubblica astrattamente coinvolgibili a vario titolo nell’esercizio di poteri pubblici a favore delle «zone montane».

Ecco perché nel loro “circoscrivibile” campo disciplinare non sarebbe (stato) errato interpretare le «zone montane» ex art. 44, co. 2, della Carta costituzionale come un (vero e proprio) “perno” ordinatorio del “policentrico” impianto multilivello caratterizzante la Repubblica italiana delle autonomie: specie per garantire lo scopo desiderato del favore per le zone montane.

E invece, tutto al contrario, il *favor* per le zone montane è andato storicamente assottigliandosi lungo il crinale del “classico” regime proprio delle attività pubbliche che comunque sarebbero state ordinariamente espletate, ai sensi delle “generalì” leggi dell’ordinamento, da parte dei vari Enti territorialmente competenti nelle zone montuose. Con l’aggravante, semmai, che anche alle zone montane potrebbero indistintamente “riportarsi” le

dell’amministrazione, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1/1986, 1-36; C. MARZUOLI, *A proposito di apprezzamenti tecnici e mezzi di prova nel giudizio di legittimità*, in *Le Regioni*, 1-2/1986, 281-291; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 4/1992, 685-712; V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giur. cost.*, 3/2000, 1985-2019; S. TARULLO, *Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l’ottica comunitaria ed i profili evolutivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/2002, 1385-1419; A. VENTURI, *Questioni tecnico-scientifiche e tutela delle posizioni giuridiche*, in *Quad. cost.*, 3/2006, 525-537; F. VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell’atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4/2008, 791-837; L. MASI, *Discrezionalità tecnica, accertamenti tecnici e sindacato del giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 11/2010, 1351-1356; S. TARULLO, *Accertamenti tecnici ed apprezzamenti tecnici*, in S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna 2017, 200-203; S. TORRICELLI, *Per un modello generale di sindacato sulle valutazioni tecniche: il curioso caso degli atti delle autorità indipendenti*, in *Dir. amm.*, 1/2020, 97-126.

(tangibili) criticità registrabili nel governo del territorio di tutte le altre zone della Repubblica: a partire dal pericolosissimo *deficit* di effettività che attaglia numerosi istituti del diritto del governo del territorio italiano.

In effetti, «in pochi ambiti dell'ordinamento giuridico, come nel diritto del governo del territorio, lo scarto tra i modelli normativi previsti in astratto e la precettività concreta dell'attività procedimentale raggiunge livelli così elevati»¹¹⁰: cosa che, a ben riflettere, se assume il sapore di un dato «patologico»¹¹¹ nella generalità dei casi di regolazione delle fattispecie territoriali viene a maggior ragione ad assumere un aspro connotato, drammatico, proprio in relazione alle «zone montane» di cui all'art. 44, co. 2, della Carta repubblicana. Nel senso che proprio là dove ci si sarebbe aspettato uno “speciale” favore (legislativo e amministrativo) per le «zone montane» alla fine ci si è spesso arrestati a registrare la riproduzione delle comuni condizioni tipicamente sfavorevoli a qualsiasi altro territorio depresso e/o disagiato della Repubblica italiana (se solo si pensi a tante zone del Mezzogiorno del Paese). Si ragiona di uno storico e consolidato consuntivo che, quindi, è quello di un bilancio pressoché uniforme per tutto il territorio repubblicano: così da registrare (per intendersi qui senza ambiguità) un critico segno negativo e un evidente sfavore oggettivo non soltanto per tanti (e depressi) territori repubblicani, ma anche (e soprattutto) per le «zone montane».

Eppure, le «zone montane» (come ci si è sforzati di tratteggiare nelle pagine di analisi offerte sinora) sono (e comunque avrebbero dovuto, sempre,

¹¹⁰ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, cit. 24.

¹¹¹ «A ben vedere, però, il *deficit* di effettività tende ad assumere due forme differenti tra loro: da un lato, infatti, si è tradotto nella mancata attuazione degli strumenti, in senso lato, pianificatori; dall'altro, i paradigmi normativi, pur formalmente attuati, hanno subito, nella prassi amministrativa, una torsione che li ha resi sostanzialmente atipici rispetto al prototipo normativo»: T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 24.

essere) costituzionalmente garantite (quali specifiche zone titolari di un riconoscimento di favore *ad hoc*).

In soldoni però è difficile registrare effettivamente quali siano state finora le reali condizioni di “favore” per le zone montane rispetto a ogni altra zona territoriale della Repubblica: posto che dopo qualche sommaria ricerca ci si accorgerebbe che per tantissime zone montane del nostro Paese, ben si potrebbero addirittura documentare condizioni simili, se non peggiori, a quelle di qualsiasi altro territorio nella Repubblica italiana.

Tutto ciò è andato progressivamente evolvendosi secondo una prospettiva simile a quella di una parabola pressoché “discendente” e collassata a “picco” in relazione al governo (e al buon andamento) delle «zone montane» nella Repubblica italiana¹¹².

Una parabola (politica, istituzionale e amministrativa) sorta – senza dubbi – con le “migliori intenzioni”, ma piegatasi nel corso del tempo a (“voler”) guardare alle «zone montane» come dei semplici territori della Repubblica banalmente connotati per l’oggettivo “disagio” causato dalle condizioni fisiche della montuosità e, per conseguenza, dal problematico spopolamento demografico¹¹³: dimenticandosi delle effettive risorse e delle possibili e

¹¹² Non può dirsi una purissima, e banale, casualità, del resto, che in riferimento alle Comunità montane l’autorevole dottrina (di recente) abbia – con incisività – argomentato che «l’esperienza di tali enti non è stata esaltante, tant’è che si parla continuamente di una loro soppressione»: F. SALVIA - C. BEVILACQUA - N. GULLO, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano 2021, 83.

¹¹³ Anche perché è facile constatare che lo spopolamento delle «zone montane» «è sicuramente un problema, tuttavia è molto più complesso stabilirne le cause e indicarne i rimedi o freni. Intervenire [pertanto] a favore della montagna [in quest’ottica] comporta per via logica una comprensione preliminare di ciò che accade, perché accade e così via»: M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, cit., 48. Sul tema dello “spopolamento”

potenziali prospettive di crescita istituzionale e socio-economica di quei peculiari territori; dimenticandosi (in specie) dell'esistenza del secondo comma dell'art. 44 della Carta costituzionale.

Eppure, quella parabola avrebbe dovuto essere oggi (senza grosse difficoltà) “ascendente”: non tanto per tributo allo studio delle funzioni matematiche (notoriamente sconosciute ai più dei giuristi¹¹⁴) quanto per una corretta

montano appare, altresì, utile rinviare a quanto acutamente puntualizzato da S. BERTIN, *Analisi degli aspetti critici delle frazioni dei Comuni interamente montani della Regione Veneto in riferimento alla normativa statale e regionale sulla montagna*, in *Il Diritto della Regione*, 1-2/2010, 63-74.

¹¹⁴ Il riferimento alle funzioni matematiche può sembrare, qui, una (inopportuna) “provocazione” per il giurista, eppure la dottrina non ha affatto esitato nel rimarcare energicamente (argomentando con autorevolezza) che i disegni a base del “governo” del territorio, spesso, tendono (effettivamente) a «cedere il posto ai modelli matematici», nel senso che «negli ultimi anni, il disegno dell'assetto del territorio (che tradizionalmente ha sempre costituito la caratteristica peculiare degli strumenti urbanistici) tende a perdere consistenza, poiché la funzione di orientamento (o strategica) dei “piani strutturali” dell'ultima generazione, non si traduce sempre in un “abbozzo di assetto del territorio” (come ad es. avviene nei piani di direttive vecchia maniera), ma piuttosto - come annota Boscolo (con riferimento soprattutto alla legge lombarda) - nella indicazione degli “obiettivi in chiave quantitativa più che territoriale da perseguire nel governo del territorio”. Qualcosa di simile in sostanza a quanto avviene con gli standard urbanistici. Ma, con questa [assai] fondamentale differenza: che mentre le “grandezze” fissate in questi ultimi sono formulate in termini generali secondo astratti criteri scientifici, nei piani strategici (piani strutturali, piani di governo del territorio, ecc.) esse nascono invece [o, per lo meno, dovrebbero “in teoria” nascere] da una conoscenza specifica di quel particolare territorio oggetto del piano»: F. SALVIA - C. BEVILACQUA - N. GULLO, *Manuale di Diritto Urbanistico*, cit., 110.

interpretazione e applicazione della Costituzione¹¹⁵ e, semmai, per “giusto” tributo a un coerente studio delle «funzioni amministrative»¹¹⁶ a favore delle «zone montane»¹¹⁷.

¹¹⁵ Possono, qui, farsi proprie le incisive ed autorevoli osservazioni di chi, recentemente, ha stigmatizzato l'esistenza nel nostro ordinamento di una vera e propria “Costituzione dimenticata”, per il vero «la Costituzione repubblicana doveva esser una cesura rispetto alla costituzione precedente. È diventato un lungo trapasso, per di più non completato, e che forse non è destinato ad essere mai completato, perché alcune norme costituzionali sono scivolte fuori dall'agenda politica del Paese, sono state “dimenticate”, sono – forse – diventate persino inattuali»: S. CASSESE, *La Costituzione «dimenticata». Introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2021, 4.

¹¹⁶ «Al di là di soggetti, procedure e compiti, la funzione amministrativa, nella ricostruzione che di essa propone Cassese, presenta [infatti] una connotazione distintiva che deriva immediatamente dalle relative disposizioni attributive delle competenze, che conformano il suo contenuto e il suo spessore, e la definiscono in termini qualitativi e quantitativi in vista del perseguimento di determinati obiettivi: ne deriva che essa riveste oggettivamente una propria rilevanza giuridica, ove mai la stessa non la si volesse già riconoscere sulla base della valenza organizzatoria. D'altronde il riconoscimento di tale valenza non è certo recente: come ricordava F. Benvenuti, già la scienza giuridica tedesca, dopo una iniziale attrazione verso l'impostazione francese, ben presto diede luogo ad una ricerca più propriamente giuridica incentrata sulla identificazione degli atti delle singole funzioni attraverso la individuazione di un loro senso sostanziale o materiale e di un loro senso formale»: M. R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2/2004, 318-319.

¹¹⁷ D'altra parte è stato autorevolmente argomentato (con notevole efficacia) che in generale «il diritto amministrativo è una tecnica di allocazione di risorse scarse (Napolitano), ed è quindi lo strumento posto a disposizione dell'economia e della politica per procedere [effettivamente] a tale allocazione [...] Le tradizionali funzioni amministrative

Da qui il vero punto di snodo (per provare a ripartire e – quindi – per tentare di “ridisegnare” una parabola istituzionale dal buon andamento, “ascendente”, a favore della montagna e delle «zone montane») passa – a nostro sommo avviso – dallo “sforzo” di tenere (sempre) a mente una premessa “preliminare” rispetto a ogni ulteriore analisi speculativa, come pure rispetto a ogni nuova scelta legislativa: le «zone montane» non costituiscono meramente dei territori disagiati cui pensare in termini (grosso modo) assistenzialistici.

Le «zone montane» andrebbero, piuttosto, concepite alla stregua di peculiari porzioni territoriali oggetto di un – solenne – “riconoscimento” costituzionale: da cui (si badi bene) promana per il nostro (“pluralista”) ordinamento repubblicano (delle autonomie) il pregnante “obbligo” soggettivo di ricavare (a ciascun livello di governo secondo le rispettive competenze, “proprie”) tutte le potenzialità giuridicamente sviluppabili in relazione ai collegamenti sussistenti tra la specifica realtà naturalistica dei territori montuosi – per un verso – e l’aspirazione alla migliore articolazione e organizzazione istituzionale (nonché amministrativa) possibile per quei territori – per altro verso – considerando, in terzo luogo, sempre la (“superprimaria”) necessità repubblicana di un imprescindibile perseguimento della effettiva

acquistano [fra l’altro] il valore di specifiche risposte in termini istituzionali ai fallimenti del mercato; a situazioni, cioè, in cui l’autonoma iniziativa non è in grado di raggiungere condizioni di efficienza allocativa o di giustizia distributiva (G. Napolitano), per realizzare una adeguata messa a disposizione di beni e servizi alla collettività, mentre il problema dell’organizzazione amministrativa si risolve nell’identificazione dell’assetto strutturale migliore rispetto alle diverse funzioni produttive; l’affermarsi di un apparato amministrativo specializzato assume il valore di una risposta strategica alle necessità di specializzazione poste dalle esigenze dell’economia; il che, ovviamente, non rende il comportamento burocratico esente dalle proprie patologie (Napolitano)»: A. PAJNO, *Giustizia Amministrativa ed economia*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2015, 975.

garanzia di eguaglianza sostanziale per le situazioni giuridiche soggettive dei cittadini che su quei territori ci vivono e/o ci lavorano quotidianamente.

Tutto ciò – se impostato in questi termini – avrebbe, se non altro, il pregio di orientare con una nuova linfa (e sull’onda di un’enfasi che si auspica quanto più possibile convincente) le decisioni istituzionali, normative e amministrative verso la preziosa direzione di un combinato soddisfacimento, integrato, tra fondamentali interessi pubblici (da una parte) e (dall’altra parte) i variegati profili pubblico/privati che tradizionalmente sottendono il legame unitivo del territorio montano alla sfera soggettiva dei privati (cittadini) che su quel territorio vivono, ci lavorano, ci soggiornano per turismo¹¹⁸ o che – molto più semplicemente – a quel dato territorio risultino “legati” dal personale soddisfacimento di specifici interessi giuridicamente qualificati dall’ordinamento.

¹¹⁸ Per una preziosa ricostruzione della rilevanza del turismo analizzata in relazione ai vari profili del diritto pubblico italiano (con uno studio delle sue diverse sfaccettature possibili) si rimanda in particolare al recente approfondimento monografico di P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa 2020, 11 ss.