



L'ITALIA
FORESTALE
E MONTANA

RIVISTA SCIENTIFICA

Edita dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali

ANNO LXXX - OTTOBRE/DICEMBRE 2025 - N.4



ITALIAN JOURNAL OF FOREST AND MOUNTAIN ENVIRONMENTS

Published by the Italian Academy of Forest Sciences



L'ITALIA
FORESTALE
E MONTANA

RIVISTA SCIENTIFICA

Edita dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali

ANNO LXXX - OTTOBRE/DICEMBRE 2025 - N.4

ITALIAN JOURNAL OF FOREST AND MOUNTAIN ENVIRONMENTS

Published by the Italian Academy of Forest Sciences

L'ITALIA FORESTALE E MONTANA

Italian Journal of Forest and Mountain Environments

ISSN 0021-2776 (stampa) - 2036-3494 (online)

Editore



Accademia Italiana di Scienze Forestali
Piazza T.A. Edison 11 - 50133 Firenze
Telefono 055 570348
Email info@aisf.it
Web www.aisf.it

Direttore

Susanna Nocentini

Vicedirettori

Davide Travaglini

Diritto forestale e ambientale

Federico Roggero

Comitato editoriale

Andrea Battisti, Gherardo Chirici, Elena Paoletti, Luigi Portoghesi, Sandro Sacchelli

Forest and Environmental Law - Diritto forestale e ambientale

Michael Cardwell, Nicoletta Ferrucci, Alfredo Moliterni, Christopher Rodgers

Comitato scientifico consultivo

Mariagrazia Agrimi, Naldo Anselmi, Giovanni Argenti, Annemarie Bastrup-Birk, Marco Borghetti, Giovanni Bovio, Filippo Brun, Valerio Di Stefano, Maria Giulia Cantiani, Raffaele Cavalli, Giacomo Certini, Piermaria Corona, Antonino D'Ippolito, Paolo De Angelis, Giovanbattista De Dato, Giovanni Di Matteo, Lorenzo Fattorini, Marco Fioravanti, Sara Franceschi, Raffaello Giannini, Francesco Iovino, Andrea Laschi, Federico Maetzke, Federico Magnani, Marco Marchetti, Enrico Marchi, Maurizio Marchi, Giorgio Matteucci, Christian Messier, Renzo Motta, Paolo Nanni, Donatella Paffetti, Davide Pettenella, Caterina Pisani, Enrico Pompei, Andrea R. Proto, Giuseppe Scarascia Mugnozza, Giovanni Sanesi, Federico Selvi, Roberto Scotti, Riccardo Valentini

Segreteria editoriale

Chiara Lisa, Giovanna Puccioni



OPEN ACCESS

© 2025 Author(s)

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode>)



Ce qu'on entend sur la montagne. Law No. 131 of 2025 and the new phase in implementing Article 44, Paragraph 2 of the Constitution

Ce qu'on entend sur la montagne. La legge n. 131 del 2025 e la nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost.

Matteo Carrer

Professore associato di diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Bergamo; matteo.carrer@unibg.it

Abstract: The article examines Law No. 131 of 12 September 2025 as a major new implementation of Article 44(2) of the Italian Constitution, devoted to mountain areas. After decades without a comprehensive framework, the law inaugurates a new “season of listening” to mountain territories, addressing longstanding issues such as the legal definition of mountain municipalities and the normative fragmentation caused by layered sectoral legislation. The author highlights the complex structure of the law - six Chapters and thirty-five articles - which blends general principles, strategic planning tools, and a broad range of sector-specific measures concerning health care, education, environmental protection, and economic development. Significant attention is given to the new National Strategy for the Italian Mountain and to the extensive system of implementing decrees which, while ensuring flexibility, shift much of the law's effectiveness to administrative procedures. The article underscores both opportunities and criticalities: from the potential for more coherent mountain policies to the risk of creating a “mountain of rules” that may hinder implementation. Ultimately, Law 131/2025 emerges as an ambitious attempt to rebuild an organic framework of interventions, whose actual impact will depend on multi-level coordination and future concrete implementation.

Key words: mountain governance; legal definition of mountain areas; implementation of constitutional principles.

Citation: Carrer M., 2025 - *Ce qu'on entend sur la montagne. La legge n. 131 del 2025 e la nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost.* L'Italia Forestale e Montana, 80 (4): 229-249; <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1195>

Received: 26/11/2025 **Revised version:** 17/12/2025 **Published online:** 05/02/2026

*Avez-vous quelquefois, calme et silencieux,
Monté sur la montagne, en présence des cieux?
[...]
Et là, penché sur l'onde et sur l'immensité,
Calme et silencieux, avez-vous écouté?*

V. HUGO, *Ce qu'on entend sur la montagne.*

1. INTRODUZIONE: UNA STAGIONE DI ASCOLTO? si ode sulla montagna - è innanzitutto il titolo di una poesia di Victor Hugo, che ha dato occasione a due celebri musicisti, Cesar Franck

Ce qu'on entend sur la montagne - ciò che

e Franz Listz, di scrivere, indipendentemente l'uno dall'altro, un poema sinfonico per orchestra¹ con il medesimo titolo. Si tratta di “un brano poetico nel quale l'io lirico rivolge gli occhi al cielo con un afflato profondamente contemplativo”², ma, posto fuori di metafora, ci si può domandare cosa davvero si oda, riguardo l'ambito giuridico, sulla montagna.

La risposta, in controluce, fa apparire come interessante soprattutto ciò che finalmente si decide di ascoltare. E dopo decenni di silenzio da parte del legislatore statale (bisogna risalire perlomeno alla l. 31 gennaio 1994, n. 97 “Nuove disposizioni per le zone montane” per trovare una legge sistematica sul tema che qui interessa), la montagna torna al centro dell'attenzione con la legge 12 settembre 2025, n. 131, “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane”, che dà

ulteriore nuova attuazione al secondo comma dell'art. 44 della Costituzione, il quale, come noto, recita: “La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”.

Nel panorama costituzionale italiano, il secondo comma dell'articolo 44 ha spesso rappresentato un frammento sospeso, sotto vari aspetti. Da un lato, certa dottrina che lo considerava “inserito nel corpo dell'articolo quasi casualmente”³, elemento che vale a sminuirne la portata sistematica, che pure è stata riconosciuta⁴. Dall'altro, il problema fondamentale della definizione di zone montane, dove ai possibili dubbi ermeneutici generali sul potere della legge di “creare” la montagna nel delinearla⁵, si è sovrapposta molto più prosaicamente la abrogazione della definizione proposta dall'art. 1 della legge 991/1952 mentre contemporaneamente rimaneva operativo l'e-

¹ Si tratta, altresì, di una doppia “prima”, nel senso che è proprio con il *Ce qu'on entend sur la montagne. Symphonische Dichtung* di Liszt del 1847 che si riconosce la nascita del poema sinfonico come forma musicale. È rimasto sconosciuto fino al 1922 che Franck, allora più giovane del celebre pianista, aveva già scritto - probabilmente pochi anni prima - non solo un poema sinfonico cronologicamente precedente, bensì avente come ispirazione proprio il medesimo testo poetico, anche se poi non è mai stato eseguito mentre l'Autore era in vita. Su questi argomenti, oltre a un ascolto, si consiglia: A. Malvano, *Ce qu'on entend sur la montagne. Franck e Liszt alle origini del poema sinfonico*, in *Quaderni dell'istituto Liszt*, 8/2009, p. 109 ss.

² A. Malvano, *Ce qu'on entend sur la montagne*, cit., p. 118.

³ S. Rodotà, *Art. 44 in Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 228.

⁴ La bibliografia sui temi delle zone montane non può essere compiutamente ricostruita in questa sede. In linea generale, si rimanda a: G. C. De Martin, *L'evoluzione dell'ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in AA. VV. (a cura di M. Busatta), *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l'Europa*, Pubblicazione della Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Coleselli, Belluno, 1998; AA.VV. (a cura di F. Ferlaino, F.S. Rota), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2013; AA.VV. (a cura di B. di Giacomo Russo, L. Songini), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; AA.VV. (a cura di R. Louvin), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017. Ancora, e con riguardo a studi più specifici, si rimanda a: F. Angelini, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I. Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019; C. Guadagnolo, *L'art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei Costituenti all'odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Il foro napoletano*, 2/2015, p. 361 ss.; M. Atripaldi, *La disciplina della proprietà terriera nell'art. 44 Cost. Una ricostruzione dell'itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2020; 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; F.C. Palermo, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 181 ss.

⁵ M. Carrer, E. Zilio, A. Giorgi, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambienteditto.it*, 2019; M. Carrer, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019.

lenco di comuni montani che proprio a quella definizione era collegato. Ancora, e sotto un terzo aspetto, la disciplina del favore per le zone montane è stato ricondotto a interventi legislativi di diversissimo genere, spesso nemmeno dipendenti dalla legge come atto formale. Nonostante la riserva di cui all'art. 44 co. 2° Cost. sia da intendersi come relativa⁶, non si può fare a meno di sottolineare come vi possano essere dei contrasti, quantomeno teorici, tra la previsione costituzionale che chiama al centro l'intervento per le zone montane la legge e interventi dei pubblici poteri che si appoggino su atti amministrativi o che coinvolgano le zone montane in via indiretta (è il tema, ad esempio, degli interventi a favore delle aree interne, le quali coincidono in molti luoghi con le zone montane ma che non hanno come *focus* il *favor* montano)⁷.

Per quanto non vi siano ostacoli a che l'intervento dei pubblici poteri per la montagna si risolva in interventi settoriali o emergenziali - incentivi agricoli, misure fiscali, programmi di sviluppo locale - anche senza un disegno coerente di riconoscimento costituzionale della specificità montana, altrettanto non vi è dubbio che sia proprio la legge lo strumento che la Costituzione chiede di porre al centro. La legge 131/2025 è la prima risposta nel nuo-

vo millennio da parte del legislatore al richiamo (non privo di una certa sensibilità retorica d'antan) che fece l'on. Michele Gortani in Assemblea costituente nel momento di proporre un emendamento all'art. 44 che sarebbe diventato il secondo comma della Costituzione nel testo del 1948: "Ora è tempo che al montanaro si volga con amore questa Italia che si rinnova. Noi chiediamo che nella nuova Carta costituzionale, dove tante sono le norme ispirate all'amore e alla giustizia, ci sia anche una parola per lui"⁸.

La legge 131/2025 dice ben più di "una parola" sul tema montano, è anzi la più lunga sotto il profilo meramente quantitativo delle leggi sistematiche di attuazione dell'art. 44 co. 2° Cost.

Non spetta ai commentatori vicini ai fatti rilevare elementi sistematici e di tendenza, ma l'auspicio è che la scelta normativa si collochi nel solco di una più ampia "stagione di ascolto" che legga e dove necessario rileggi i principi costituzionali alla luce delle trasformazioni territoriali e sociali della Repubblica.

La montagna, ben lungi dall'essere uno spazio marginale, da ricavare per differenza rispetto al "resto" del territorio⁹, è terreno, fisico ancor prima che metaforico, dove misurare i principi della differenziazione (artt. 5 e 116 Cost.)

⁶ Cfr. M. Carrer, *La sussidiarietà alla prova delle zone montane*, Bergamo University Press, 2018, p. 182.

⁷ È il tema delle aree interne e di altre normative parallele al tema montano. Per ulteriori approfondimenti sistematici, v.: A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad alta quota del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025; M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

⁸ Seduta del 13 maggio 1947, in *Atti assemblea costituente*, facilmente rintracciabile nella rete all'indirizzo www.nascita-costituzione.it. Oppure, seduta CXXIII, in <https://legislature.camera.it/>, p. 3974 del file. V. anche O. Gaspari, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art 44*, in *Le carte e la storia*, 2/2015, p. 129 ss. e M. Carrer, *Diritto e montagna, Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018, pp. 26 ss.

⁹ Per alcuni casi giurisprudenziali: M. Carrer, *Corte costituzionale e montagna: una prospettiva del principio di uguaglianza*, in AA. VV. (a cura di M. della Morte), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*. Atti del Convegno annuale del gruppo di Pisa, Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 255. In linea generale cfr.: F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Consulta on-line*, 2002; C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Poggi, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astrid-online.it; 2007; S. Mangiameli, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in www.issirfa.cnr.it, 2019.

della sussidiarietà (art. 118), dell'uguaglianza (art. 3), della solidarietà (art. 2 Cost.), della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (artt. 9 e 41).

È in questo senso che ci si propone di prestare attenzione a ciò che *si ascolta* sulla montagna.

2. LA LEGGE 131/2025. ELEMENTI STRUTTURALI

Le circa 14.000 parole che compongono il testo della l. 131/2025 sono organizzate in sei capi per un totale di 35 articoli.

I capi e gli articoli che scandiscono la struttura della legge sono organizzati come segue:

- il Capo I *Norme generali*, comprende solamente gli articoli 1 “Finalità” e 2 “Classificazione dei comuni montani e delega al Governo per il riordino delle agevolazioni in favore dei medesimi”;
- il Capo II *Programmazione strategica, risorse e monitoraggio* comprende gli articoli 3 “Strategia per la montagna italiana”, 4 “Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane” e 5 “Relazione annuale”;
- il Capo III *Servizi pubblici* raduna gli articoli 6 “Sanità di montagna”, 7 “Scuole di montagna”, 8 “Promozione dei servizi educativi per l’infanzia”, 9 “Interventi per i tribunali siti in aree montane”, 10 “Disposizioni in materia di formazione superiore nelle zone montane”, 11 “Servizi di comunicazione”;
- il Capo IV *Tutela del territorio* è il più lungo e variegato nelle disposizioni, che sono contenute negli articoli 12 “Valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani”, 13 “Ecosistemi montani”, 14 “Parchi e aree protette in zone montane”, 15 “Disposizioni in materia di limiti all’esercizio dell’attività venatoria nei valichi montani”, 16 “Monitoraggio dei ghiacciai e bacini idrici”, 17

“Cantieri temporanei forestali”, 18 “Tutela e salvaguardia degli alberi monumentali e dei boschi monumentali”, 19 “Incentivi agli investimenti e alle attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori di montagna”, 20 “Tavolo tecnico per l’individuazione di misure volte ad agevolare la compravendita di terreni agricoli e gli atti di ricomposizione”, 21 “Rifugi di montagna” e 22 “Attività escursionistica”;

- il Capo V *Sviluppo economico* inizia con un ulteriore articolo, il 23, dedicato alle “Finalità”, seguono gli articoli 24 “Professioni della montagna”, 25 “Misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate da giovani”, 26 “Misure per l’agevolazione del lavoro agile nei comuni montani”, 27 “Agevolazione per l’acquisto e la ristrutturazione di abitazioni principali in montagna”, 28 “Tavolo per la definizione di agevolazioni tariffarie”, 29 “Incentivi per la natalità nei comuni montani” e 30 “Registro nazionale dei terreni silenti”;
- infine, il Capo VI *Disposizioni finali* comprende gli articoli 31 “Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano”, 32 “Sostegno finanziario locale”, 33 “Abrogazioni”, 34 “Disposizioni finanziarie” e 35 “Entrata in vigore”.

Sotto il profilo sistematico, dunque, la suddivisione in sei Capi restituisce un impianto che, pur nella sua complessità riguardo alla disparità degli argomenti trattati *ratione materiae*, si ispira a una certa razionalità interna: alla definizione dei principi (Capo I) e degli strumenti di pianificazione e finanziamento (Capo II) segue una parte ampia, e per molti versi eterogenea, di discipline settoriali (Capi III e IV). Il Capo V è dedicato, come si è visto dall’elencazione degli articoli, a diverse misure di tipo economico, rette peraltro da un ulteriore nuovo articolo di “finalità”.

In tal senso, la legge adotta la forma tipica delle leggi-quadro sulla montagna, che fin dalla capostipite l. 991/1952 si sono caratterizzate per una parte iniziale generale e articoli dedicati a temi specifici.

In generale, si può ribadire che la legge è lunga. Non deve essere qui commentata la tendenza del legislatore più recente alla prolissità, poiché si tratta di tendenza non solo sistematica ma persino progressiva. È più che probabile che il legislatore cerchi, se è lecito cercare una *ratio* in questa tendenza, di migliorare la precisione del proprio intervento con l'utilizzo di più parole. Sarebbe da valutare se il risultato è davvero raggiunto o se all'aumentare della quantità pressoché fisica di parole utilizzate non corrisponda parallelamente l'aumento di necessità di commento, di specificazione, di analisi. Nel caso della l. 131/2025, come si vedrà meglio *infra*, il dato quantitativo delle parole spese per la montagna viene (che sia effetto dell'eco così tipica dei monti è da valutare) amplificato dalla ulteriore quantità di atti di completamento di cui la legge ha necessità.

Tornando al punto di merito, un aspetto fondamentale della legge in commento è il recupero della definizione di montagna. Come anticipato, la l. 991/1952 conteneva una disposizione riguardante la creazione di un elenco di Comuni montani. L'articolo 1 della l. 991/1952 che disponeva tale meccanismo era stato successivamente abrogato dalla legge 142/1990, con l'effetto che per trentacinque anni l'ordinamento era rimasto privo di una definizione giuridica pur continuando ad esistere ed essere utilizzato l'elenco di Comuni montani che della definizione abrogata era frutto operativo. L'art. 2 della l. 131/2025 interviene proprio sulla definizione di Comune

montano, dando così nuovo impulso complessivo al tema definitorio.

Il secondo punto da notare nell'impianto della l. 131/2025 è la Strategia per la montagna italiana insieme al relativo fondo. L'intuizione del legislatore è chiara, e consiste nel porre risorse economiche per interventi statali. Questo comporta due conseguenze, una strutturale e una operativa. Sotto il profilo strutturale, è evidente che il legislatore creda opportuno *investire* in montagna. Se questo è pienamente corrispondente al dettato costituzionale dell'art. 44, co. 2°, secondo cui la legge dispone provvedimenti *in favore* delle zone montane, è pur altrettanto chiaro che l'attitudine del legislatore è di supporto e non si supportano zone o condizioni avvantaggiate. La minorità della montagna complessivamente intesa resta il dato di fondo e, per quanto i meccanismi di *governance* non siano dirigisti, lo stesso tema della programmazione comporta che non si abbandona lo strumento di una guida, comunque la si voglia intendere, del pubblico rispetto al privato, dello Stato rispetto alle zone montane. Il che è certamente nel solco della norma costituzionale, ma non ne è certo l'unica attuazione almeno astrattamente possibile. Il secondo tema, che si è definito operativo, riguarda la disponibilità del fondo, che non discende dalla previsione della legge istitutiva di prevedere lo strumento, bensì dalla volontà del legislatore soprattutto in sede di disposizioni di bilancio di finanziare gli strumenti. È già capitato che in sede di tagli di spese (altrimenti noti con l'anglicismo quasi fuorviante di *spending review*) il fondo statale per la montagna venisse portato a zero¹⁰, cioè svuotato pur continuando ad esistere teoricamente.

¹⁰ Secondo il Dossier del servizio studi Camera e Senato del 1° ottobre 2025 dal titolo *Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*, relativo alla legge 12 settembre 2025, n. 131, p. 16, «la dotazione del Fondo è stata costantemente ridotta nel corso degli anni: dai circa 67 milioni di euro del 1999 (129,6 miliardi di lire) è scesa a 58 milioni nel 2002, per poi ridursi a 45 milioni nel 2006 e 41,8 milioni nel 2010. Negli anni dal 2011 al 2015 il Fondo non ha avuto

Ancora, sempre guardando la legge 131/2025 con un unico colpo d'occhio, viene all'attenzione il fatto che siano davvero molti i casi in cui la legge diventa, se non proprio formalmente legge delega, una sorta di norma ad attuazione multilivello, in quanto predispone una notevole quantità di occasioni in cui le norme siano dettagliate, integrate o comunque rese applicabili da ulteriori fonti sub-legislative.

Se questa impostazione presenta possibili vantaggi in termini di flessibilità e aggiornamento, specie considerate le peculiarità degli aspetti, giuridici e meramente attinenti alla realtà dei fatti, che regola, non mancano al contempo alcuni elementi problematici. In primo luogo, la densità dei rinvii a futuri decreti attuativi solleva interrogativi circa l'effettiva incisività della legge. La rapida sequenza di termini, consultazioni, pareri ed intese disegna un modello complesso che, più che sciogliere i nodi storici dell'attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost., rischia di trasferirli su un piano amministrativo-procedurale, bisognoso di costante attenzione per i periodici aggiornamenti previsti e in ogni caso dipendente dal governo più che dal legislatore, in quanto è il secondo che consegna al primo una struttura aperta, per molti aspetti incompleta, indubbiamente plasmabile e quindi non sottraibile all'indirizzo politico momentaneo.

Parallelamente, la struttura della legge rivela un tentativo evidente di integrare politiche eterogenee sotto un comune denominatore territoriale. Il Capo III raduna infatti settori tipicamente distinti - sanità, scuola, giustizia, comunicazioni - mediante la chiave di lettura territoriale, mentre il Capo IV concentra norme di tutela ambientale, forestale, venatoria e

idrogeologica, senza tuttavia definire esplicitamente un principio unificante dei diversi interventi. Ad una lettura attenta, si nota come non si tratti di una dimenticanza del legislatore, bensì di una conseguenza dell'intervento di vari soggetti sui temi della montagna. È il tema della *governance* multilivello, che va dagli enti locali e le loro forme associative alle Regioni (con le peculiarità del regionalismo speciale), allo Stato e all'Unione Europea, il cui regime è citato come esenzione dalle regole previste dalla l. 131/2025¹¹.

Da ciò emerge un duplice volto: da un lato una legge che ambisce a ricomporre, almeno sul piano formale, l'unità delle politiche pubbliche per la montagna; dall'altro lato un tessuto normativo che tende a ricalcare - e talvolta a stratificare - discipline preesistenti, integrandole più per addizione che per autentico ripensamento complessivo.

Non meno significativo è il fatto che il legislatore, pur dichiarando l'obiettivo di una risposta complessiva rispetto allo svantaggio strutturale delle aree montane che legge nella realtà dei fatti (e, bisogna dirlo, nonostante decenni di politiche pubbliche e leggi attuative dell'art. 44, co. 2° Cost.), distribuisca le misure in una pluralità di micro-interventi: incentivi fiscali e contributivi, modifiche selettive alle norme sulla formazione scolastica e sanitaria, agevolazioni abitative e professionali, misure per l'accesso ai servizi essenziali, fino alle norme su ghiacciai, pascoli e punteggio nelle graduatorie scolastiche. Questa disseminazione può essere letta sia come indice di una volontà di coprire l'intero spettro delle esigenze di tali territori, sia, più criticamente, come un rischio di frammentazione. L'unità, è bene specificarlo, dovrebbe risiedere proprio nella forza della SMI, supportata da adeguato

risorse; successivamente è stato disposto un rifinanziamento di 5 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 con l'art. 1, comma 761, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) e di 10 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 con l'art. 1, comma 970, della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018).»

¹¹ Iniziando proprio dal tema definitivo, art. 2, co. 3 l. 131/2025.

finanziamento, aspetto che, al momento in cui si scrive, è per forza di cose prematuro valutare.

In definitiva, la struttura della legge 131/2025 si presta a una duplice lettura: da un lato, come tentativo di fornire un quadro organico e coordinato per una nuova attuazione sistematica dell'art. 44, co. 2° Cost.; dall'altro, come costruzione normativa che, per estensione, varietà di oggetti e forte dipendenza dall'attuazione amministrativa, mantiene una significativa componente programmatica. È in questo equilibrio - o, forse, in questa tensione - che si colloca la sua portata effettiva, che richiede di essere verificata alla prova dell'attuazione che seguirà.

Pertanto, alla luce di quanto appena osservato, si dedicherà più specifica attenzione ai seguenti temi: la nuova definizione di comune montano; la Strategia per la montagna e le diverse deleghe ad altri atti, di forza primaria o inferiore, presenti nella legge. Quest'ultimo punto permetterà di seguire in parallelo metodo e merito: nell'impossibilità di commentare estesamente tutte le norme contenute nella l. 131/2025, la traccia dei decreti attuativi richiesti dalle norme permette di fare una ricognizione di taluni interventi e, allo stesso tempo, prestare attenzione alla tecnica normativa utilizzata.

3. LE LINEE LEGISLATIVE PER LA NUOVA DEFINIZIONE DI COMUNE MONTANO

L'art. 2 della l. 131/2025 torna per la prima volta dopo la l. 991/1952 a dare una definizione giuridica di "zone montane" con ambizione

di estesa applicabilità¹². Come già abitudine nel contesto italiano, le zone montane che cita la Costituzione sono declinate come territorio dei Comuni classificati come montani. Si tratta di un punto fondamentale, ma che concettualmente precede la scelta del legislatore e come tale può essere data per scontata¹³.

Il co. 1 dell'art. 1 citato predispose innanzitutto un articolato meccanismo preparatorio: innanzitutto, "Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, [...] su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, sulla base dei dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), previa intesa in sede di Conferenza unificata [...], sono definiti i criteri per la classificazione dei comuni montani che costituiscono le zone montane e ai quali si applicano le disposizioni della presente legge, in base ai parametri altimetrico e della pendenza."

I criteri sono a loro volta frutto di una scelta tecnica prima ancora che politica: "Ai fini della proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di cui al primo periodo, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri svolge apposita istruttoria tecnica anche con la collaborazione di sei esperti, designati dalla Conferenza unificata sulla base di criteri volti a garantire il più ampio supporto informativo circa i diversi tipi e caratteristiche delle montagne entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Agli esperti nominati ai sensi del presente comma non spettano compensi, gettoni, emolumenti

¹² Si vuole intendere con tale espressione che il legislatore, come già nel 1952, interviene strutturalmente sulla definizione di zona montana, cioè di comune montano, per dare fondamento su quella definizione alla propria azione. L'alternativa, cioè disporre volta per volta quali disposizioni vadano in favore di quali zone montane (per utilizzare il linguaggio dell'art. 44 Cost.) è sempre possibile (e se ne vedrà un esempio nella stessa legge 131/2025), ma denota una definizione, appunto, meno estesamente applicabile.

¹³ V. almeno M. Carrer, *Diritto e montagna*, cit. p. 47 ss. e A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane*, cit., p. 175 ss.

o indennità comunque definiti né rimborsi di spese e dalla loro partecipazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il decreto di cui al primo periodo definisce contestualmente l'elenco dei comuni montani.”

Ecco dunque che il d.P.C.M. citato poco sopra elenca i comuni montani.

La norma prevede altresì il meccanismo di aggiornamento: “In caso di fusione di un comune classificato come montano con un comune non classificato come montano, il comune risultante dalla fusione conserva la classificazione di comune montano solo ove esso rientri nei requisiti definiti dal decreto di cui al primo periodo. In caso di scissione di un comune classificato come montano in due o più comuni, i comuni risultanti dalla scissione sono classificati come montani solo ove per essi ricorrano i requisiti definiti dal decreto di cui al primo periodo. All'aggiornamento dell'elenco dei comuni si provvede, ove necessario e sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro il 30 settembre di ogni anno e con efficacia a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo.”

L'elenco dei comuni montani, tuttavia, non è solo uno. Al comma 2 si prevede che “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...], su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, previa intesa in sede di Conferenza unificata [...], sono definiti i criteri per l'individuazione, nell'ambito dell'elenco dei comuni mon-

tani di cui al comma 1 del presente articolo, dei comuni destinatari delle misure di sostegno previste dai capi III, IV e V della presente legge, sulla base dell'adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure. Ai fini della proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di cui al primo periodo, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri svolge apposita istruttoria tecnica anche con la collaborazione degli esperti designati dalla Conferenza unificata di cui al comma 1. Il medesimo decreto definisce contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle predette misure di sostegno. In sede di prima applicazione, il decreto è adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 ed è successivamente aggiornato con cadenza almeno triennale.”

È bene ricostruire le previsioni normative per “moto contrario”. Nella consapevolezza che le presenti note sono redatte nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, cioè prima che scadano i termini per l'emanazione dei primi d.P.C.M. attuativi, è innanzitutto evidente che la legge, intesa in senso formale, come strumento tipico, non definisce i comuni montani, dà soltanto un'indicazione generale relativa a due dei molteplici criteri da prendere in considerazione. La legge prevede che la identificazione dei comuni montani sia effettuata sui parametri, peraltro classici e tipici, “altimetrico e della pendenza”¹⁴. Nessun

¹⁴ Merita un approfondimento il tema della “pendenza”. L'art. 1 della l. 991/1952 recitava: «Ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al disopra dei 600 metri di *altitudine* sul livello del mare e quelli nei quali il *dislivello* tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400» (corsivi aggiunti). Altitudine e dislivello erano i punti focali insieme al reddito catastale. Va da sé che essi sono dati naturalistici, oggettivi, o almeno identici a sé stessi, cioè sono la rappresentazione

dato o proporzione vengono specificati, così come la legge nulla dice sulla “ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici” che andrebbero a costituire la base per la differenziazione degli ulteriori elenchi di comuni montani.

Un ulteriore aspetto da prendere in considerazione è il fatto che tali criteri siano o meno rivedibili nel tempo. La legge prevede che il primo d.P.C.M. sia adottato entro novanta giorni dall'entrata in vigore con i passaggi già ricordati e prevede altresì che il gruppo dei sei esperti tecnici sia nominato entro quindici giorni sempre dall'entrata in vigore. Dunque, bisognerebbe dedurre che, una volta fissati i criteri, essi siano sostanzialmente immutabili? O, se si vuole, immutabili finché il legislatore stesso non preveda un'altra occasione in cui ridefinirli? Da ciò discenderebbe, ancora una volta dopo l'esperienza dell'elenco di comuni montani sopravvissuti ai criteri per definirli, l'operatività di criteri paradossalmente “rafforzati” rispetto alla legge che li istituisce. D'altra parte, un Governo che voglia modificare la lista dei Comuni montani potrebbe agire sulla modulazione dei criteri, sulla loro valutazione caso per caso e di conseguenza sfruttare il meccanismo di aggiornamento annuale e triennale per rivedere anche in modo sostanziale gli elenchi. È una possibilità da non sottovalutare, per quanto di difficile verificabilità. Un Governo che per puro indirizzo politico voglia depotenziare gli interventi per le zone montane avrebbe a disposizione altri strumenti più effi-

caci e meno problematici da punto di vista tecnico. Tuttavia è altamente significativo che una legge che *definisce* le zone montane rimetta in verità l'intera definizione a un atto del Governo.

Intanto, e preliminarmente agli atti di definizione concreta, è scomparso il riferimento, presente nella l. 991/1952, alla “montagna legale”: il co. 5 dell'art. 1 l. cit. dava la possibilità di “includere nell'elenco stesso i Comuni anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo [cioè le condizioni altimetriche, di dislivello e di reddito dominicale e agrario che la legge prevedeva], presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo Presidenziale 22 giugno 1946, n. 33”. Il legislatore del 2025 sembra preferire la montagna “reale” a quella di “pari condizioni”, almeno al netto di previsioni più specifiche.

Ancora, sempre in tema di definizione di comuni montani, si è già visto dalla lettura del testo che non si tratta di *un* elenco.

L'affermazione merita migliore approfondimento.

Che la classificazione dei comuni montani non costituisca la totalità delle zone montane di cui parla la Costituzione è evidente, a meno di porre una definizione rigida che è lo stesso legislatore ad escludere. Infatti, al co. 3

zione classica di ciò che è la montagna. La legge 131/2025, come osservato, mette la *pendenza* (e non il dislivello) insieme all'altitudine. Si potrebbe ragionare attorno all'eventualità che la pendenza sia cosa diversa dal dislivello: a prima vista, tuttavia, sembra di no. Entrambi, sia pure in modo diverso, sembrano modi di esprimere la distanza verticale tra un punto e l'altro, soprattutto quando un territorio non è semplicemente “alto” ma è “in salita” (come nel caso di comuni il cui territorio sia al tempo stesso, e in punti diversi, “in basso” e “in alto”). La pendenza sembra esprimere il dato in un rapporto (come, ad esempio, nelle salite), il dislivello in un dato sintetico. Vi è del margine per ritenere che proprio la diversa espressione dei valori (es. i comuni in cui il territorio presenti X metri di dislivello piuttosto che l'X% di pendenza media) possa portare a risultati operativi diversi. Si tratta, comunque, di un problema puramente teorico fino alla lettura dei decreti attuativi e che, comunque sul piano teorico, sembra rappresentare un diverso modo di esprimere il medesimo aspetto. Si rimanda comunque ai contributi citati alla nota 6 per un migliore approfondimento della non neutralità del tema definitorio.

dell'art. 1 l. 131/2025 è espressamente previsto che “la classificazione dei comuni montani, disposta ai sensi e per gli effetti della presente legge, non si applica ai fini delle misure previste nell'ambito della Politica agricola comune (PAC) di cui agli articoli 38 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché ai fini dell'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per i terreni agricoli ubicati nei comuni montani ai sensi dell'articolo 1, comma 758, lettera d), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, le quali continuano ad essere regolate dalle rispettive discipline di settore”.

Ciò posto, nell'ordinamento italiano vi era un solo elenco di comuni montani (divisi peraltro in comuni montani e parzialmente montani).

Il legislatore del 2025, invece, prevede un elenco di comuni montani che si potrebbe definire “base”. I comuni montani base - la definizione non è ufficiale, s'intende - sono destinatari di tutte le forme di tutela previste dall'ordinamento per le zone montane. In particolare, nella logica della legge 131/2025, di tutte le misure previste dall'intera legge.

Lo stesso art. 1, tuttavia, come si è visto, lascia al Governo il compito di individuare “nell'ambito dell'elenco dei comuni montani di cui al comma 1 del presente articolo, dei comuni destinatari delle misure di sostegno previste dai capi III, IV e V” definendo “contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle predette misure di sostegno”. I comuni montani “sostenuti” costituiscono non solo un sottoinsieme dei comuni montani base, bensì si apre la possibilità di diversi elenchi di comuni sostenuti in modo diverso. Dal tenore della norma si potrebbe pensare sicuramente a elenchi di comuni sostenuti dalle misure di un capo piuttosto che di un altro e il solo carattere di elenco fa pensare che il legislatore chieda delle categorie di comuni

omogenei (ad esempio, l'elenco dei comuni sostenuti *ex* Capo III e IV, l'elenco Capo IV e V, l'elenco solo Capo V e così via).

Di nuovo, la *ratio* non è difficile da individuare. Ci sono Comuni montani di diversissima tipologia: comuni fortemente turistici e no, comuni popolosi e no, comuni lontani dai servizi e no, insomma è chiaro che il concetto di comune montano tipico, come il proverbiale letto di Procuste, non si adegua realmente a nessuno dei veri comuni in montagna. Pertanto, il legislatore prevede la possibilità di graduare gli interventi per le zone montane a seconda del grado di svantaggio ritenuto opportuno da compensare. I comuni montani “base” e i comuni “sostenuti”, la cui elencazione dipende dalle scelte del governo regolatore più che dal legislatore in prima persona, hanno questo fondamento. Dall'altra parte, si nota di nuovo come sul piano generale la definizione di comune montano perde unità: non tanto perché l'unità sia un valore in quanto tale sotto il profilo costituzionale quanto perché la frammentazione del quadro normativo è un elemento da tenere in conto nell'analisi delle norme. Più facile è fare osservazioni quanto a politica del diritto per valutare la bontà dell'intervento del legislatore: per il momento, mantenendosi su un piano propriamente giuridico metodologico, ci si può limitare a rilevare il punto.

In conclusione, la l. 131/2025 non definisce i comuni montani e non crea un elenco di comuni montani: non li definisce nel senso che rinvia ad atti sub-legislativi l'indicazione concreta e dettagliata dei criteri, che la legge si limita ad accennare in modo generale; non crea un elenco nel senso che gli elenchi di riferimento possono essere diversi e lo stesso legislatore indirizza il decisore politico a crearne almeno due (quello “base” e quello dei comuni “sostenuti”).

4. LA STRATEGIA PER LA MONTAGNA

L'art. 3 della l. 131/2025 è dedicato alla Strategia per la montagna italiana (SMI). Il co. 1 ne definisce i compiti: essa “individua, per linee strategiche, nell’ambito delle disponibilità del Fondo di cui all’articolo 4, le priorità e le direttive delle politiche per le zone montane al fine di promuovere la crescita autonoma e lo sviluppo economico e sociale dei territori montani, la possibilità di accesso alle infrastrutture digitali e ai servizi essenziali, con prioritario riguardo a quelli socio-sanitari e dell’istruzione, anche al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, nonché alle farmacie, al servizio postale universale, ai servizi bancari, agli ulteriori servizi di interesse economico generale e ai negozi multiservizi, la gestione associata dei servizi da parte dei comuni montani, la residenzialità, le attività commerciali, le attività turistiche e gli insediamenti produttivi nonché il ripopolamento dei territori.”

Si nota come la SMI sia, già a livello di intenzioni, sfaccettata. Essa ricomprende “per linee strategiche” le “priorità e le direttive politiche” di una serie di argomenti non uniformi: dai negozi, banche e farmacie al ripopolamento, dall’istruzione alla crescita autonoma.

Il secondo elemento è che la programmazione strategica è legata al Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane di cui all’art. 4 l. 131/2025, il quale è, in verità, lo stesso fondo “di cui all’articolo 1, comma 593, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, [il quale] finanzia: a) gli interventi di competenza delle regioni e degli enti locali, di cui al medesimo comma 593; b) gli interventi di competenza statale di cui ai commi 593 e 594 del medesimo articolo 1, con particolare riferimento all’attuazione della SMI.”

Si nota, anche senza approfondire la l. 234/2021 (la legge di bilancio 2022), che la

SMI non si configura come un nuovo intervento, bensì come un rinforzo di strumenti già nella disponibilità dell’ordinamento.

Un altro profilo da segnalare è la complessità raggiunta dall’ordinamento nella sua totalità. È sempre il medesimo art. 3 ad aggiungere che “La SMI tiene conto, in un’ottica di complementarità e sinergia, delle strategie regionali, ivi comprese le strategie regionali di sviluppo sostenibile, e delle politiche territoriali attuate nell’ambito della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese e del relativo Piano strategico nazionale delle aree interne [...], delle politiche per le zone di confine, anche tramite il cofinanziamento di interventi infrastrutturali e di investimenti ivi previsti, nonché del Piano strategico della Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica [...]. La SMI opera anche in coordinamento con le politiche della Strategia forestale nazionale prevista dall’articolo 6 del testo unico in materia di foreste e filiere forestali, [...], nonché con la strategia nazionale delle Green community [...]”.

Si potrebbe aggiungere, sempre sotto il profilo strategico e, per di più, costituzionale, che la SMI deve fare i conti anche con il nuovo testo dell’art. 119, co. 5° Cost. secondo il quale “La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità”. Le montagne che siano anche isole e le montagne sulle isole - le quali parrebbero essere cose distinte - ricevono una ulteriore tutela.

Si pone qui un tema che certo non può dirsi assolutamente nuovo nella storia della tutela e valorizzazione dei territori montani, ma che acquista esplicita dimensione normativa: gli strumenti ci sono, il problema diventa il loro coordinamento, la sovrapposizione, la compresenza.

Dal punto di vista della gestione operativa, secondo il co. 2 del medesimo art. 3

l. 131/2025 “la SMI è definita, con periodicità triennale, con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e delle organizzazioni del partenariato economico e sociale e successiva intesa in sede di Conferenza unificata [...]. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l’espressione, entro sessanta giorni, del parere da parte delle Commissioni competenti per materia e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.”

Ancora una volta, è il Governo a controllare lo strumento, anche se, trattandosi di alti profili di amministrazione, non si riscontrano profili problematici nell’attribuzione al potere esecutivo della gestione della SMI.

Il coinvolgimento del Parlamento è garantito anche da ulteriori disposizioni, tra cui viene in rilievo l’art. 5 l. cit., che parla di una relazione annuale: secondo il co. 1 “il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri monitora l’attuazione e l’impatto delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 4” e secondo il co. 2 “il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro il 28 febbraio di ogni anno, sentita la Conferenza unificata [...], anche sulla base dell’attività di monitoraggio di cui al comma 1 del presente articolo, presenta alle Camere la relazione annuale sullo stato della montagna e sull’attuazione della SMI, con particolare riferimento al quadro delle risorse destinate dallo Stato al conseguimento degli obiettivi della politica nazionale di sviluppo delle zone montane”.

Ancora una volta, il tema non è quello dell’esistenza degli strumenti e nemmeno del finanziamento, bensì della rendicontazione e del controllo. Qui entra in gioco un profilo di parziale insufficienza della scienza giuridica sul lato metodologico. Il giuspubblicista legge nell’ultima norma citata, quella della relazione

annuale in Parlamento, un controllo di indirizzo politico. Ciò rientra senza dubbio alcuno nel rapporto complessivo fiduciario e di indirizzo politico tra Governo e Parlamento. Si ipotizzi, a puro scopo argomentativo, che la relazione annuale sia insoddisfacente proprio sul lato tecnico: si può pensare che il Parlamento azioni incisivi strumenti di indirizzo politico? Il *quod plerumque accidit* della prassi fiduciaria esclude che venga posto in discussione il rapporto fiduciario per una relazione. La stessa cosa si può ipotizzare con riguardo a una sfiducia individuale riguardo il Ministro per gli affari regionali: improbabile sia una relazione a generare conseguenze di quel tipo.

Piuttosto, vi sarebbe un dibattito, magari l’utilizzo di qualche abituale strumento di indirizzo e controllo. Se, da un lato, è importante che venga data pubblicità preventiva e successiva alla SMI e se, ancora, è naturale che il luogo deputato al dibattito sulle decisioni governative sia il Parlamento, dall’altro è lecito chiedersi quale sia e possa essere, sotto il profilo giuridico, l’efficacia di tale forma di relazione, soprattutto nel momento in cui la forma di governo parlamentare è ormai stabilmente virata verso una tendenza premeriale, con ovvie ricadute sul piano del verso dell’indirizzo politico riguardo al rapporto fiduciario.

5. LA LEGGE 131/2025 COME LEGGE DELEGA E I DECRETI ATTUATIVI PREVISTI

5.1 *La delega legislativa*

Come anticipato, la l. 131/2025 prevede in molti punti spazi per l’intervento di atti delegati.

Innanzitutto, l’art. 2, co. 4 contiene una delega legislativa vera e propria: “il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino delle ul-

teriori agevolazioni, comunque denominate, previste in favore dei comuni montani, sulla base del seguente criterio direttivo: riordinare, integrare e coordinare la normativa vigente in materia di agevolazioni anche di natura fiscale in favore dei comuni montani, al fine di renderla coerente con la nuova classificazione introdotta ai sensi della presente legge.”

L'intuizione non è priva di logica e, peraltro, richiede una ricerca puntuale di non minima difficoltà da parte del Governo. Uno dei profili più complessi della disciplina sulla montagna, ormai, non è l'attuazione in quanto tale dell'art. 44, co. 2° Cost. e del *favor* per le zone montane, bensì la ricognizione delle misure previste. Il “testo unico” delle agevolazioni per le zone montane - se così fosse chiamato - sarebbe di ausilio all'interprete anche per mettere ordine nel tessuto normativo.

Peraltro, il successivo co. 5 dell'art. 2 l. 131/2025 fissa un *iter* del seguente tenore: “Il decreto legislativo di cui al comma 4 è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del turismo, sentita la Conferenza unificata [...]. Lo schema del decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda

conformarsi ai pareri parlamentari, invia alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione.”

Per quanto non banale, la clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo co. 6 del medesimo articolo non dovrebbe creare particolari problemi sullo specifico punto del “riordino”. Si presenta, infatti, il dubbio se e quanto il riordino differisca dalla mera ricognizione di misure esistenti. Il punto, come noto, è di tecnica normativa e di sostanza al tempo stesso. Il concetto di riordino non può escludere a priori un qualche elemento di innovazione, che sarebbe escluso nella mera ricognizione¹⁵.

Tuttavia, vi sono alcuni elementi che valgono ad abbassare le aspettative nei confronti dello spazio di manovra concesso all'esecutivo nel fare propria questa delega.

Innanzitutto, un aspetto di sistema: “nei confronti dei decreti volti al riordino e al coordinamento, infatti, la Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio da parte del legislatore delegato di poteri innovativi della normazione vigente affermando che l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo da parte del legislatore delegato è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato”¹⁶.

Come si è visto, nel caso dell'art. 2, co. 4 l. 131/2025 il legislatore è chiamato a “riordinare, integrare e coordinare”, ma il criterio direttivo è esattamente questo stesso, e non ve ne sono altri che possano guidare ulteriormente l'atto delegato.

In secondo luogo, il già ricordato obbligo, nel caso di specie, di adempiere alla clausola

¹⁵ Sul tema *ex multis*: AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009; A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, p. 697 ss.; AA. VV. (a cura di P. Caretti A. Ruggeri), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003; M. Ruotolo, S. Spuntarelli, *Art. 76 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Tomo II, Utet, Torino, 2006, p. 1490 e ss.

¹⁶ I. Del Vecchio, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi*, 3/2015, p. 11.

di invarianza finanziaria: pertanto, l'eventuale l'innovazione da parte del legislatore delegato si dovrà attenere al non poter allentare i cd. cordoni della borsa.

Peraltro, il testo di legge non chiarisce più di tanto l'ambito metodologico, che pure merita attenzione: il riordino riguarda non le zone montane in quanto tali bensì le "agevolazioni anche di natura fiscale in favore dei comuni montani". Non si può mai dimenticare che i comuni montani, per quanto siano il mezzo con cui il legislatore interviene per la maggior parte dei casi in favore delle zone montane, sono cosa diversa dalle zone montane, proprio in quanto utilizzano il *medium* dell'ente amministrativo comune.

In conclusione, si può immaginare che il decreto legislativo frutto di questa delega sia destinato ad essere più una ricognizione delle misure esistenti e una compilazione che non un'effettiva occasione per innovazioni strutturali. L'ambizione è comunque notevole, in quanto si tratta di un settore tutt'altro che semplice sotto il profilo tecnico e tutt'altro che secondario quanto a impronta sulle politiche.

Molto interessante è anche il profilo di rendere la disciplina "coerente con la nuova classificazione introdotta ai sensi della presente legge": il Governo delegato deve dunque agire sulla classificazione antecedente nel cercare gli incentivi, ma sulla classificazione nuova quanto agli effetti. Ed è questo, con ogni probabilità, il maggiore spazio di manovra di cui può disporre il Governo delegato, quello, cioè, di confrontare i due elenchi e trarne le conclusioni opportune quanto alle misure "riordinate".

L'interprete che conosca, anche solo superficialmente, la legislazione in tema di zone montane può immaginare che l'operazione di "traduzione" non presenti profili problematici inattesi, tuttavia solo la lettura del decreto legislativo frutto di questa delega potrà consentire osservazioni più puntuali.

5.2 *I decreti ministeriali*

Per quanto riguarda i decreti ministeriali previsti dal tessuto normativo, la cosa più semplice e anche più significativa per l'analisi è elencarli e commentarli, in modo da dare conto del livello di dettaglio che il legislatore chiede e anche di passare in rassegna molte delle misure concrete disciplinate dai Capi in cui è divisa la l. 131/2025.

Innanzitutto, una carrellata di atti relativi a questioni che si sono già commentate sopra:

- un d.P.C.M., previa intesa in Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge deve definire i criteri per la classificazione dei comuni montani secondo i parametri dell'altimetria e della pendenza. Contestualmente tale decreto deve disporre l'elenco dei comuni montani (art. 2, co. 1);
- un d.P.C.M. deve intervenire ogni anno, entro il 30 settembre, con efficacia dal 1° gennaio dell'anno successivo ad aggiornare l'elenco dei comuni montani quanto a fusioni o divisioni di enti (art. 2, co. 1);
- un d.P.C.M. deve definire i criteri per l'individuazione, nell'ambito dell'elenco dei comuni montani, dei comuni destinatari delle misure di sostegno previste dai capi III, IV e V della legge, sulla base dell'adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici già individuati e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure (art. 2, co. 2);
- un d.P.C.M. deve aggiornare almeno ogni tre anni l'elenco dei comuni montani destinatari delle misure di sostegno di cui al d.P.C.M. citato al punto precedente, ovvero quei comuni che in precedenza si sono chiamati i comuni sostenuti (art. 2, co. 2). Il primo di questi atti coincide con il d.P.C.M. citato al punto precedente;
- un decreto del Ministro per gli Affari regionali deve disporre, come già visto sopra, con cadenza triennale la Strategia per la monta-

gna (art. 3, co. 2) e il medesimo Ministro, sentita la Conferenza unificata, entro il 28 febbraio di ogni anno deve disporre la Relazione annuale sullo stato della montagna e sull'attuazione della SMI.

Sempre a livello generale, un decreto del Ministro per gli affari regionali, senza precisa scadenza, definisce le risorse del Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane da destinare agli interventi di competenza delle regioni e degli enti locali e agli interventi di competenza statale (art. 4, co. 2, che si riferisce alla già citata finanziaria 2022). Si tornerà sulla ripartizione del Fondo.

Una serie di decreti riguarda tutta una parallela serie di interventi, permettendo di valutare al tempo stesso il metodo e il merito degli interventi a favore delle zone montane.

Un decreto del Ministro della Salute, di concerto con i Ministri dell'Economia e degli Affari regionali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge deve definire i criteri e le modalità di concessione del credito d'imposta in favore del personale sanitario che si trasferisce in un comune montano (o in un comune limitrofo, anche questo da definirsi). Il d.m. deve prevedere anche il rispetto del limite di spesa previsto, nonché le disposizioni relative ai controlli e al recupero del beneficio indebitamente fruito (art. 6, co. 7).

Simile al precedente è il decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con i Ministri dell'Economia e degli Affari regionali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, che deve stabilire i criteri di concessione del credito d'imposta in favore del personale scolastico che presta servizio nelle scuole di montagna di ogni ordine e grado e prende in locazione un immobile ad uso abitativo per fini di servizio in uno dei comuni montani (o limitrofi, come sopra, art. 7, co. 9).

Simile ancora ai precedenti è il decreto del Ministro per gli Affari regionali, di concerto

con il Ministro dell'Economia, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con il quale sono definiti i criteri e le modalità di concessione di un credito d'imposta, in favore di persone che non abbiano compiuto 41 anni, riguardante gli interessi passivi dovuti sul finanziamento acceso per l'acquisto o la ristrutturazione di abitazioni in comuni montani (art. 26, co. 7).

Un decreto del Ministro della salute, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.P.C.M. con cui sono individuati i comuni montani ai sensi dell'art. 2, definisce un emolumento, di natura accessoria e variabile, da attribuire in ragione dell'effettiva presenza in servizio, nei limiti dell'importo annuo lordo complessivo di 20 milioni di euro annui, per il personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale operante nei comuni montani (art. 6, co. 5).

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri dell'Economia, delle Imprese e per gli Affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni sono definiti i criteri e la modalità per la concessione di un articolato credito d'imposta per combattere lo spopolamento: ne possono godere le imprese che promuovano il lavoro agile quale modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa. Il credito riguarda l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro nel limite massimo di importo pari a 8.000 euro su base annua per ciascun lavoratore con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, purché il lavoratore non abbia compiuto 41 anni e si trasferisca da un comune non montano a un comune montano con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 26, co. 2).

Nell'ambito delle disposizioni relative alle scuole di montagna, che altro non sono se non

scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo e di secondo grado ubicate in uno dei comuni montani o con almeno un plesso nei medesimi comuni (art. 7, co. 1), la legge dispone un vantaggio in termini di punteggio di graduatoria. È un provvedimento importante *a favore* delle zone montane riguardo alle logiche dell'amministrazione scolastica. Il merito è rimesso a un decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, che deve stabilire un punteggio aggiuntivo ai fini delle graduatorie provinciali di supplenza a favore del personale scolastico con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato che abbia effettivamente prestato servizio nelle scuole di montagna di ogni ordine e grado per almeno centottanta giorni nel corso dell'anno scolastico, di cui almeno centoventi per le attività didattiche. Un ulteriore punteggio aggiuntivo è previsto per il personale scolastico che abbia prestato servizio nelle pluriclassi delle scuole primarie ubicate nei comuni classificati montani e il decreto deve stabilire un ulteriore punteggio aggiuntivo proporzionato all'anzianità di servizio nelle medesime scuole (art. 7, co. 4).

Un decreto del Ministro per gli affari regionali, da considerarsi del tutto eventuale, poiché la norma non solo non dà scadenza ma lo sottopone alla possibilità di adozione, può destinare una quota non superiore al 20% del Fondo per la montagna per finanziare progetti innovativi volti allo sviluppo di un sistema integrato di servizi educativi per l'infanzia e alla costituzione di poli per l'infanzia nei comuni montani nell'ottica di favorire la natalità e lo sviluppo di un sistema integrato di educazione e istruzione per i bambini più piccoli (art. 8, co. 2).

Una quota del medesimo fondo (che, si ricorda, è citato all'art. 4 della l. 131/2025) può essere destinato all'erogazione di borse di studio a favore degli studenti universitari iscritti ai corsi di studio accreditati nei territori dei comuni

montani di cui all'articolo 2, comma 1, con particolare attenzione a coloro che sono privi di mezzi economici sufficienti per proseguire gli studi. La destinazione è affidata a un eventuale decreto del Ministro per gli affari regionali sentito il Ministro per l'Università (art. 10, co. 4).

Con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'agricoltura, dell'ambiente, delle infrastrutture e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sulla base delle priorità individuate in seguito ad apposite richieste delle Regioni, una ulteriore quota del fondo citato può essere utilizzata per interventi straordinari per il monitoraggio dei ghiacciai e manutenzione e valorizzazione di fonti e sorgenti e, più in generale, del sistema idrico (art. 16, co. 1). Si tratta di una norma molto articolata e precisa, in cui il d.m. interviene senza scadenza e comunque sottoposto alla volontà politica dell'esecutivo.

Secondo l'art. 12 "Ai fini del mantenimento e della valorizzazione sostenibile dei pascoli e dei boschi montani per la conservazione, la tutela e la valorizzazione della biodiversità, la prevenzione e la mitigazione del dissesto idrogeologico, la tutela del paesaggio nonché lo sviluppo dell'attività agricola e zootecnica e delle produzioni agroalimentari e forestali sostenibili di qualità, tradizionali e innovative" un decreto del Ministro dell'agricoltura, sentiti i Ministri per gli affari regionali, dell'ambiente, della cultura, della salute, del turismo e della protezione civile, previa intesa in Conferenza unificata, entro dodici mesi dalla legge predispone "apposite linee guida al fine dell'individuazione, del recupero, dell'utilizzazione razionale e della valorizzazione dei sistemi agro-silvo-pastorali montani, della promozione della certificazione delle foreste e della loro conservazione nonché delle produzioni agroalimentari, dell'utilizzo energetico e termico del legno e dell'impulso alla costituzione di forme associative tra i proprietari e gli affittuari interessati" (art. 12, co. 1).

Un decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'agricoltura, sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve definire ogni anno entro il 31 marzo, su base regionale o delle province autonome, del tasso massimo di prelievi tale da non pregiudicare il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della specie *Canis lupus* (art. 13, co. 2);

L'art. 19 disciplina incentivi agli investimenti e alle attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori di montagna concedendo un credito d'imposta agli imprenditori in comuni montani "che effettuano investimenti volti all'ottenimento dei servizi ecosistemici e ambientali benefici per l'ambiente e il clima". Il tema dei servizi ecosistemici¹⁷ è troppo ampio per essere qui commentato, ma subito appare un problema operativo: definire cosa essi siano. Ecco che all'art. 19 co. 3 è previsto che con decreto - da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge - del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro dell'ambiente sentito il Ministro per gli Affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, è individuato l'elenco dei servizi ecosistemici e ambientali benefici per l'ambiente e il clima di cui al comma 1 del medesimo art. 19.

Ancora, con decreto del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro dell'economia e con il Ministro per gli affari regionali, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono stabiliti i criteri e le modalità di concessione del credito d'imposta riguardante le attività imprenditoriali che operano in favore dei servizi ecosistemici (art. 19, co. 5). Il d.m. segue concettualmente il precedente, uno definisce i servizi ecosistemici e l'altro il relativo credito d'imposta.

Infine, e sostanzialmente a chiusura della norma, un decreto del Ministro dell'agricoltura istituisce (ma senza scadenza precisa) un tavolo tecnico formato da esperti "con comprovata esperienza in materia di scienze forestali, agrarie e ambientali, politiche agricole e sviluppo delle zone montane, gestione ambientale e conservazione, tecnologie agrarie e innovazione" ai fini dell'attuazione dell'intero articolo 19 (art. 19, co. 9). È solo il caso di notare che l'intero impianto dell'art. 19 è sottoposto all'attuazione tramite decreti ministeriali: più esplicitamente, la norma di legge è inerte senza i d.m. previsti.

Un ulteriore tavolo tecnico è istituito da un decreto del Ministro dell'agricoltura, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'economia, entro sessanta giorni, "per l'individuazione di misure volte ad agevolare la stipulazione dei contratti di compravendita e gli atti di ricomposizione fondiaria aventi a oggetto i terreni agricoli di superficie non superiore a due ettari e i relativi fabbricati rurali, situati nei comuni montani" (art. 20, co. 1).

Tornando ai provvedimenti in favore della natalità e del ripopolamento della montagna, un decreto del Ministro per la famiglia, di concerto con i Ministri dell'economia, del lavoro e degli affari regionali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, quantifica il contributo *una tantum* in favore di ogni figlio nato o adottato e iscritto all'anagrafe di uno dei comuni montani con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, predisponendo altresì i parametri e le modalità per la concessione del beneficio, compresi i requisiti di residenza del minore nonché i relativi meccanismi di monitoraggio (art. 29, co. 1).

¹⁷ Per un riferimento in dottrina, cfr. almeno: AA.VV. (a cura di M. Cafagno, G. Cavalieri), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2025; C.M. Saracino, *Servizi ecosistemici tra regolazione e conformazione: le aree "protette" quali aree "protettive" della resilienza territoriale*, in *Federalismi*, 7/2025, p. 37 ss.; AA.VV. (a cura di D. Poli), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze University Press, 2020; M. Carrer, *I servizi ecosistemici: note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, 3/2020, p. 128 ss.

In ambito di caccia, un decreto del Ministro dell'ambiente istituisce, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, zone di protezione speciale in determinati valichi montani nelle quali l'attività venatoria è consentita in determinati limiti e condizioni (art. 15, co. 1). La norma è interessante per ulteriori due motivi. Il primo è che, quasi inavvertitamente, interviene con una definizione di zone montane così descritta: "valichi montani attraversati dalle rotte di migrazione dell'avifauna in misura rilevante e che, per la loro conformazione orografica caratterizzata da un significativo dislivello tra il punto di valico, sito ad almeno 1.000 metri di quota, e i due contrafforti montuosi vicini, [che] comportano un apprezzabile restringimento lungo un passaggio obbligato delle medesime rotte di migrazione, per una distanza di 1.000 metri dai valichi stessi, individuati su base cartografica e con apposite tabelle". La seconda è che inaspettatamente, con una tecnica normativa del tutto peculiare e insolita, essa rende la Corte costituzionale il vero legislatore: è previsto infatti che "nelle more dell'adozione del decreto di cui al primo periodo, l'attività venatoria è consentita, secondo i principi stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 254 del 20 dicembre 2022".

La legge 131/2025 interviene a modificare il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 recante "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali": con l'art. 17, co. 1, lett. b) introduce nel d.lgs. un nuovo art. 10-*bis* riguardante disposizioni per i cantieri temporanei forestali. La norma modificata richiede innanzitutto che "le regioni adeguano le proprie disposizioni normative a quanto previsto dal comma 1, definendo gli interventi di modesta entità, da esentare dalla certificazione di regolare esecuzione, secondo quanto previsto da apposite linee guida nazionali definite dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministero dell'ambiente e

della sicurezza energetica, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione". Pertanto, il primo d.m. da citare è quello che definisce le linee guida che le Regioni devono applicare.

Altri due decreti sono previsti dal testo della l. 131/2025 al medesimo art. 17 ma ai commi 2 e 3, entrambi da adottarsi entro centottanta giorni dalla legge. Con il primo, del Ministro del lavoro, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, "sono stabilite disposizioni specifiche per i cantieri temporanei forestali [...], nel rispetto delle disposizioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e relative responsabilità"; con il secondo, sempre del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro dell'ambiente e sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabilite disposizioni specifiche per i cantieri temporanei forestali previsti dal testo unico (d.lgs. 34/2018), in coerenza con le disposizioni di cui al testo unico sulle norme in materia ambientale (d.lgs. 152/2006), "adatte alla temporaneità dei cantieri e allo specifico contesto in cui si svolgono le attività".

L'art. 22 della l. 131/2025, riconosce "il ruolo dell'attività escursionistica quale strumento fondamentale per la tutela e la promozione del patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-culturale dei territori in cui si svolge, nonché per la diffusione di un turismo sostenibile, promuove la fruizione consapevole e informata dei percorsi escursionistici, al fine di garantire la sicurezza e l'incolumità dei fruitori dei medesimi percorsi escursionistici" e a tal fine impegna il Ministro degli affari regionali di concerto con i Ministri dell'interno, del turismo e dell'ambiente, ad adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata, un decreto con cui definire i "criteri

per l'individuazione e la classificazione dei percorsi escursionistici e i relativi codici di identificazione, avuto riguardo al grado di difficoltà del singolo percorso, nonché delle modalità con cui sono fornite ai fruitori dei percorsi escursionistici le informazioni necessarie per la loro fruizione in sicurezza anche mediante apposita segnaletica" (art. 22, co. 3).

Con decreto del Ministro delle imprese, di concerto con i Ministri dell'economia degli affari regionali e dello sport e i giovani, sentiti i Ministri dell'agricoltura e del turismo, sono determinati i criteri e le modalità di concessione di un articolato credito d'imposta a favore delle piccole imprese esercitate da persone che non abbiano più di 40 anni nei comuni montani (art. 25, co. 4). La disciplina di legge è estremamente minuziosa e il d.m. serve a completare la parte operativa piuttosto che integrare la già dettagliata normativa prevista dalla fonte primaria.

L'art. 28 prevede l'istituzione presso il Ministero dell'economia di un tavolo tecnico, istituito da un decreto del Ministro, cui partecipano i comuni e le imprese fornitrici di servizi (acqua, gas o gas liquefatto¹⁸), tavolo "finalizzato a definire le modalità di riduzione delle tariffe per la fornitura di energia elettrica, acqua, gas, aria propanata e gas di petrolio liquefatti, commisurate al nucleo familiare trasferito e al reddito familiare". La norma non dice espressamente se e come l'intervento di favore debba essere finanziato con risorse pubbliche oppure no.

Un decreto del Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro degli affari regionali, sentito il Ministro dell'ambiente previo parere della Conferenza unificata istituisce il "Registro nazionale dei terreni silenti" nell'ambito del sistema informativo forestale nazionale

del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). Con il medesimo decreto sono altresì individuati i requisiti per la registrazione dei terreni silenti da parte delle regioni, nonché i criteri minimi per la formazione, la tenuta, l'aggiornamento annuale e la pubblicità del Registro (art. 30, co. 2). I terreni silenti (art. 3, co. 2 lett h) d.lgs. 34/2018) sono terreni abbandonati, cioè dove non si coltiva da almeno tre anni o dove non si cura il bosco da vent'anni "per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria". Il tema interessa sia l'ambiente, con la cura del terreno, sia la difficoltà di rendere utilizzabili e commerciabili tali terreni. La frammentazione della proprietà, tipica di passaggi ereditari tra più generazioni dove i proprietari sono difficilmente rintracciabili e comunque disinteressati della loro magari minuscola quota di proprietà, è un problema per le zone montane.

5.3 Una montagna di regole o regole per la montagna

Si è già rilevato che la tendenza del legislatore è quella alla moltiplicazione delle parole nel testo normativo. Con l'aggiunta dei decreti ministeriali previsti dalla l. 131/2025 il *corpus* testuale di attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost. è destinato inevitabilmente a crescere, e di molto.

Le tendenze sono chiare: primo, scendere nel dettaglio; secondo, far intervenire il Governo come decisore politico ma con poteri al pari strategici e normativi, ovviamente di livello inferiore alla legge, per indirizzare e guidare l'applicazione delle norme primarie; terzo, flessibilizzare l'applicazione prevedendo applicazioni dapprima scaglionate nel tempo e poi aggiornate ciclicamente.

¹⁸ A seconda che i comuni siano "metanizzati" oppure no, cioè raggiunti dalla rete del metano o bisognosi di forniture in loco con relativa distribuzione casa per casa. Sui comuni metanizzati e la relativa surrettizia definizione alternativa di zone montane v. M. Carrer, *Percorsi costituzionali*, cit., p. 63-64.

Ecco, dunque, che questa tendenza diventa caratterizzante, per quantità ma anche per metodo - posto che i decreti ministeriali elencati superano il numero di trenta - della l. 131/2025. Se è lecito utilizzare una sineddoche e un'iperbole insieme in un *calembour*, non sorprende che per regolare la montagna possa risultare utile produrre una montagna di regole. Come per tutti i meccanismi complessi, tuttavia, non si può sottovalutare il rischio che qualcosa non funzioni. Quante delle norme della l. 131/2025 potrebbero essere bloccate nella sostanza dalla mancanza o dall'insufficienza dei decreti ministeriali? Quanto i Governi degli anni da 2025 a 2045 (la cadenza delle leggi generali sulla montagna è circa ventennale nella storia repubblicana) saranno attenti a mantenere e manutene i decreti necessari? Solo l'esperienza può rispondere, certo è che il legislatore del 2025 si affida con ottimismo agli esecutivi del futuro.

La tortuosa disciplina di legge può far sorgere anche un'altra tipologia di domanda: quanto saranno efficaci, all'atto pratico, gli incentivi messi in pratica? Quanti lavoratori sotto i 41 anni decideranno di trasferirsi in un comune montano a svolgere un lavoro in modalità agile *solo perché* le rispettive imprese possono godere delle agevolazioni previste e disciplinate dai decreti ministeriali sopra ricordate?

Si può obiettare che è meglio una norma di favore dall'applicazione potenzialmente incerta che nessuna norma di favore, ma il punto è di politica del diritto molto più che di scienza giurispubblicistica, e la domanda rimane. È più probabile che, in difetto di singoli punti autenticamente decisivi di per sé soli, le norme di favore per le zone montane spostino l'ago della

bilancia quando si tratta di fare una decisione di vita per la quale le valutazioni personali sono già in corso. Non è irragionevole che le "spinte gentili" del legislatore siano in grado di influenzare ben più di quanto non possano convincere da zero.

Infine, il tema di eventuali sovrapposizioni, in senso positivo e negativo, delle norme: la montagna non è tra le materie del catalogo di potestà legislativa, tuttavia incrocia molte materie. Oppure, ma è la stessa cosa, l'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost. incrocia molti altri settori, tra cui non si può fare a meno di citare l'ambiente (a sua volta materia, ma *trasversale*), i beni culturali, l'energia, aspetti a loro volta concettualmente ampi e normati, anche in forma di "codici", come il d.lgs. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio o il d.lgs. 152/2006, Testo unico ambientale. Non si tratta di un rapporto semplice poiché non è semplice innanzitutto l'intreccio costituzionale tra le norme di riferimento¹⁹, tuttavia, *prima facie* si può dire che si tratta di piani diversi e non sovrapposti: altro è regolare la vita e le attività in montagna altro è regolare i beni culturali o i beni ambientali in montagna e se pure delle sovrapposizioni sono inevitabili (come, ad esempio, nel caso dell'art. 18 "Tutela e salvaguardia degli alberi monumentali e dei boschi monumentali" della l. 131/2025), la montagna (*rectius*, la disciplina giuridica delle zone montane) non è una nicchia dell'ordinamento²⁰, bensì un tema ampio com'è ampio l'ordinamento stesso, limitabile solo nel momento in cui riguarda una parte del territorio della Repubblica, il che significa che è davvero difficile da limitare. Pertanto, le eventuali sovrapposizioni e gli intrecci di norme fanno parte della montagna metaforica di norme - e di combinati disposti - che il legislatore

¹⁹ 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, p. 205 ss.

²⁰ Si vedano, per questo, le osservazioni metodologiche di A. Mitrotti, *Sentieri giuridici*, cit., spec. cap. I, *passim*.

sembra non avere timore di affrontare, vista la quantità di parole che utilizza per la nuova legge sulle zone montane.

6. SPUNTI DI SINTESI

La legge 131/2025 si pone come una norma dettagliata che crea un intero ecosistema normativo: non è una norma snella, non è una norma forgiata sullo spirito sussidiario del *laissez faire*, del liberare le energie della montagna²¹. Posto che quest'ultima impostazione sia davvero realistica in un contesto iperregolato e con un altissimo tasso di penetrazione dello Stato nel tessuto sociale ed economico come quello che caratterizza la Repubblica italiana nel secondo decennio del ventunesimo secolo, si ribadisce che non è questo l'intento che appare dalla l. 131/2025.

Piuttosto, essa si configura come una norma che ha l'intento di guidare complessivamente la montagna su vari livelli: strategico e minuzioso di volta in volta. Tra l'altro, da quanto osservato sopra appare anche che il legislatore non ha l'ambizione di farlo direttamente, bensì lo rimette all'apparato amministrativo dello Stato, per quanto di sua competenza. Non si può dimenticare, infatti, che l'azione dello Stato è solo una delle componenti della tutela e del governo multilivello delle zone montane.

Non resta che ribadire i caratteri della legge: fondata su finanziamenti; rimessa quanto alla guida alla strategia operativa generale; dettagliata nella previsione di incentivi e vantaggi specifici.

Fin qui il quadro di lettura deducibile dalla norma. Si è già osservato *passim* nelle pagine precedenti che il successo della nuova legge sulla montagna - successo che si può giuridicamente definire come attuazione compiuta ed

efficace dell'art. 44, co. 2° Cost. - dipende da tre fattori, di cui solo uno sono le previsioni della legge, in quanto gli altri due sono l'attuazione, che rispetto alla tecnica normativa è altra cosa, e il dialogo con l'azione per le zone montane degli altri enti territoriali e delle altre politiche per la montagna, che passano dal livello comunale a quello dell'Unione europea.

In conclusione, non si può che rinviare la questione ad un'analisi più lontana nel tempo rispetto all'immediatezza della approvazione della legge, nella consapevolezza che, come da premessa, la l. 131/2025 caratterizzerà in ogni caso una nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost.

RIASSUNTO

L'articolo analizza la legge 12 settembre 2025, n. 131, quale nuovo e ampio intervento di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost., dedicato alle zone montane. Dopo decenni di assenza di una disciplina organica, la legge inaugura una "stagione di ascolto" verso i territori montani, affrontando questioni storiche come la definizione giuridica di comune montano e la frammentazione normativa derivante da interventi settoriali stratificati. L'autore mette in luce la struttura articolata della legge - sei Capi e trentacinque articoli - che combina principi generali, strumenti strategici e una vasta gamma di misure settoriali in ambito sanitario, scolastico, ambientale ed economico. Ampio spazio viene dedicato alla nuova Strategia per la montagna italiana e al complesso sistema di decreti attuativi, che, pur garantendo flessibilità, trasferiscono parte significativa dell'efficacia della riforma sul piano sub-legislativo. Il contributo evidenzia opportunità e criticità: dalla possibilità di una maggiore coerenza delle politiche per la montagna al rischio di una "montagna di regole" che renda l'attuazione incerta. In conclusione, la legge 131/2025 emerge come un tentativo ambizioso di ricomporre un quadro organico di interventi, la cui reale portata dipenderà dal coordinamento multilivello e dalla concreta attuazione futura.

²¹ M. Carrer, *Percorsi costituzionali*, cit., p. 194.