

GIOVANNI D'ELIA

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico dell'economia

Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa

giovanni.delia@phd.unipi.it

Investigador Visitante en Derecho Económico

Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid

gdelia@ucm.es

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLA MONTAGNA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE: PROFILI CRITICI E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

THE LAW OF MOUNTAINS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: CRITICAL ISSUES AND THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

SINTESI

Questo contributo analizza criticamente la disciplina giuridica delle zone montane nell'ordinamento italiano, alla luce della più recente evoluzione del quadro normativo nazionale e delle influenze del diritto europeo. L'articolo, in particolare, argomenta come il principio dello sviluppo sostenibile, nella sua declinazione di matrice neoliberale, abbia progressivamente sostituito l'originaria finalità costituzionale di tutela e promozione dell'uguaglianza sostanziale nei territori montani con le logiche efficientistiche e le dinamiche concorrenziali del mercato. Attraverso l'analisi della giurisprudenza e del diritto positivo italiano e comunitario, nonché della prassi delle autorità amministrative, il contributo mette in risalto come il dogma dello sviluppo sostenibile orienti le politiche pubbliche ed i pubblici poteri verso la finanziarizzazione e lo sfruttamento economico delle risorse naturali delle zone montane, mettendo a repentaglio la funzione sociale e ambientale della montagna quale spazio di tutela dei diritti fondamentali.

ABSTRACT

This article provides a critical analysis of the legal framework governing mountain areas in Italy, with reference to recent developments in national legislation and the influence of European law. The article posits that the neoliberal interpretation of sustainable development has progressively diverged from the original constitutional objective of safeguarding and fostering substantive equality in mountainous areas, supplanting it with a paradigm driven by the imperatives of efficiency and market competition. Through an analysis of Italian and EU case law and positive legislation, as well as the practices of administrative authorities, the article highlights how the dogma of sustainable development is steering public policy and public authorities towards the financialization and

economic exploitation of natural resources in mountain areas, thus jeopardising the social and environmental function of mountains as spaces for the protection of fundamental rights.

PAROLE CHIAVE: sviluppo sostenibile, neoliberalismo, zone montane, strategia nazionale aree interne, green community.

KEYWORDS: sustainable development, neoliberalism, mountain areas, national strategy for inland areas, green community.

INDICE: 1. La disciplina giuridica delle zone montane nell'ordinamento italiano e la sua recente evoluzione. - 2. Verso nuovi sentieri giuridici per le zone montane? Profili critici e prospettive. 3. La "Strategia nazionale per le aree interne" e le *Green Communities* - 4. La legislazione italiana delle zone montane e il dogma dello sviluppo sostenibile. 5. Conclusioni.

1. La disciplina giuridica delle zone montane nell'ordinamento italiano e la sua recente evoluzione¹

«La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Con questa solenne quanto vaga disposizione l'articolo 44, co. 2 della Costituzione italiana ha volto uno sguardo di favore nei confronti di uno dei territori della Repubblica che, secondo i dati Istat, corrisponde al 35,2% dell'intero suolo nazionale, pari a circa 106.276 km².

Sempre secondo i dati Istat, *«le due regioni con territorio esclusivamente di montagna sono la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige. Quest'ultima, insieme al Piemonte, è anche quella che, con più di 10 mila chilometri quadrati, maggiormente contribuisce alla classe montagna; segue la Lombardia, che presenta anche la maggiore estensione di pianura (11.246 chilometri quadrati)»*².

Uno studio del 2021 pubblicato sul portale Openpolis³, poi, specifica che in dieci regioni oltre il 40% della superficie è montana, precisando che *«nel con-*

1 Sono particolarmente riconoscente al Professore Luca Raffaello Perfetti per la sua lettura del contributo e l'ospitalità dello stesso in questa prestigiosa Rivista. Molte parti del presente lavoro concernenti i profili del diritto pubblico dell'economia sono frutto del proficuo dialogo con il Professore Donato Vese dell'Università di Pisa, cui va il mio più sincero ringraziamento. Ringrazio anche la dr. Alice De Nuccio dell'Università Pegaso per aver discusso con me alcuni aspetti del diritto spagnolo sui profili ambientali. Non avrei potuto approfondire alcuni aspetti della ricerca, specie sul versante del diritto amministrativo e costituzionale, nazionale ed europeo, senza il soggiorno di ricerca di ricerca presso il Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, svolto sotto la costante supervisione del Professore Fernando González Botija, il quale è stato per me una guida – scientifica e “di vita madrilenia” impareggiabile e fondamentale. Nel presente scritto talvolta farò riferimenti al diritto spagnolo in materia di tutela delle zone montane, senza pretesa di svolgere un lavoro organico di diritto comparato, dato che la ricerca su tale versante è tuttora in corso. Mi è sembrato utile per il lettore, tuttavia, anticipare in questo lavoro alcuni spunti, che saranno alla base di un successivo lavoro più organico e strutturato in materia di salvaguardia dei diritti fondamentali delle aree rurali.

2 Si v. il rapporto ISTAT Superficie territoriale e urbanizzazione, del 1 settembre 2014, disponibile su <https://www.istat.it/non-categorizzato/principali-dimensioni-geostatistiche-e-grado-di-urbanizzazione-del-paese/>

3 Si v. questo rapporto: <https://www.openpolis.it/numeri/in-10-regioni-oltre-il-40-della-superficie-e-montana/>

fronto europeo, si tratta del quinto paese in Ue per quota di superficie montana dopo Grecia, Slovenia, Slovacchia e Austria. Secondo la classificazione Eurostat, “che considera gli aspetti morfologici della crosta terrestre congiuntamente a elementi demografici” (Istat, 2020), il 66% della superficie italiana è montano, il doppio della media Ue (32,6%), a grande distanza da Francia (20,6%) e Germania (11,8%)».

Ma come si può definire il concetto di montagna? Con l'art. 1 della L. 25 luglio 1952, n. 991 (rubricata appunto «Provvedimenti in favore dei territori montani») il legislatore è intervenuto anzitutto nel definire il concetto di territorio montano, i cui comuni sono «(...) 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 (...)», aspetto poi fatto proprio dal Centro Alpino Italiano (CAI), per cui «la montagna è un rilievo con altitudine superiore ai 600 metri sopra il livello del mare. La parte compresa tra i 600 e i 1500 m si chiama bassa montagna, mentre la parte al di sopra dei 1500 m si chiama alta montagna»⁴.

Tuttavia, come si vedrà meglio a breve, oggi nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca del concetto di montagna e il legislatore ha abbandonato la (corretta) definizione basata sull'(oggettivo) criterio dell'altitudine⁵, mentre altri ordinamenti hanno seguito un percorso inverso.

⁴ https://caiscuola.cai.it/wp-content/uploads/2023/02/SAT_Montagna_Definitivo_20_01.pdf.

⁵ Va evidenziato che l'art. 1 della L. 991/1952 è stato abrogato dalla L. 142/1990 e, a seguito di tale abrogazione, non esiste più una definizione nazionale univoca di montagna, poiché la classificazione dei territori montani è diventata una delle competenze regionali. Pertanto, la definizione di montagna si trova ora nelle leggi regionali e può variare a seconda della regione, con i Comuni montani che sono quelli identificati dalle singole Regioni. In passato v'è stata un'ampia polemica in merito alla classificazione dei comuni montani, attribuendo ad ISTAT un arbitrario potere in merito ad essa, tanto da costringere l'Istituto di statistica a diramare un comunicato stampa, datato 5 febbraio 2015, che si ritiene interessante citare per intero: «In merito alle notizie pubblicate in questi giorni dai mezzi di informazione, che imputano all'Istat la classificazione dei comuni montani utilizzata per la quantificazione dell'IMU, si precisa quanto segue: La classificazione per grado di montanità, che prevede la suddivisione dei comuni in “totalmente montani”, “parzialmente montani” e “non montani”, non è una “classificazione Istat” ma l'esito dell'applicazione dell'art. 1 della legge 991/1952 – Determinazione dei territori montani (Si veda in proposito: <http://www.simontagna.it/portalesim/comunimontani.html#LetteraC>). Tale classificazione è stata trasmessa all'Istat dall'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani), come viene anche specificato nelle note dell'elenco pubblicato, ed è stata inclusa tra le informazioni di interesse ai fini dello studio statistico del territorio comunale congiuntamente ai codici statistici comunali. La legge 991/1952, oltre a stabilire i criteri di classificazione geomorfologici (l'80% della superficie al di sopra dei 600 metri o un dislivello maggiore di 600 metri) e di tipo reddituale dei terreni (reddito imponibile medio per ettaro inferiore a 2.400 lire), disponeva che la commissione censuaria centrale istituita presso il Ministero delle Finanze fosse incaricata di stilare e mantenere il conseguente elenco dei comuni montani e poteva includere tra i territori montani anche comuni che, in deroga alle condizioni sopra citate, fossero già classificati come montani dal catasto agrario o danneggiati da eventi bellici (art. 1) o appartenenti a comprensori di bonifica montana (art. 14). Ma l'abrogazione degli articoli 1 e 14, avvenuta con una successiva norma (legge 142/1990), ha di fatto impedito la possibilità di rivedere e/o aggiornare tale classificazione». Comunicato rinvenibile su

È il caso dell'ordinamento spagnolo. Con l'art. 2 della Ley 25/1982 “*de agricultura de montaña*”⁶, sono previsti due criteri oggettivi per definire il concetto di montagna: un'altitudine superiore a 1000 m. e una pendenza media superiore al 20%. L'ultimo comma dell'art. 2, Ley 25/1982, prevede che le comunità autonome possono modificare i menzionati limiti, senza che però ciò influisca sul regime giuridico previsto dalla legge nazionale. Per comprendere meglio la portata della disposizione in commento, si ritiene opportuno citare interamente l'art. 2 della Ley 25/1982:

«Uno. Se consideran zonas de agricultura de montaña, a los efectos de la presente Ley, aquellos territorios homogéneos que previa la declaración a la que se refiere el artículo cuarto de la misma, estén integrados por comarcas, términos municipales o partes de los mismos que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos: a) Hallarse situados, al menos en un ochenta por ciento de su superficie, en cotas superiores a los mil metros, con excepción de las altiplanicies cultivadas, cuyas características agrológicas y de extensión se asemejen a las de agricultura de llanura. b) Tener una pendiente media superior al veinte por ciento o una diferencia entre las cotas extremas de su superficie agraria superior a los cuatrocientos metros. c) Tener vocación predominantemente agraria y concurrir en ellos simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que sin llegar a alcanzar los valores indicados den lugar a circunstancias excepcionales limitativas de las producciones agrarias que las haga equiparables a las zonas de agricultura de montaña definidas conforme a los apartados anteriores. Dos. Las Comunidades Autónomas, en base a la configuración de su territorio y a la normativa propia derivada de las competencias reconocidas en sus Estatutos podrán elevar o reducir en casos concretos los límites mínimos a los que se refiere el número anterior. En todo caso estas decisiones no afectarán al régimen comprendido en esta Ley, salvo que esa modificación sea asumida de forma expresa por el Gobierno del Estado a los efectos de la aplicación de todos o parte de sus beneficios». Inoltre la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, “del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”, all'art. 3 comma 1, integra la definizione con la seguente: «Áreas de montaña: territorios continuos y

<https://www.istat.it/comunicato-stampa/precisazione-sulla-classificazione-dei-comuni-montani/>

6 Il Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del governo spagnolo ha raccolto e pubblicato l'ampio ed interessante dibattito parlamentare in riferimento alla Ley 25/1982, da cui si evince chiaramente il punto di vista pubblicistico e solidaristico che ha mosso l'approvazione della predetta legge. Difatti appare utile evidenziare alcuni passaggi. Anzitutto il testo esordisce affermando che «[l]a población rural de la montaña con su labor permanente desempeña una función fundamental, en cuanto a la conservación del espacio natural (...)». Poi prosegue evidenziando il ruolo dei pubblici poteri, posto che «[e]l objetivo básico de la normativa sobre agricultura de montaña es cumplir con el mandato Constitucional que insta a los poderes públicos para hacer efectiva la solidaridad con los pueblos de montaña, a efectos de equiparar su nivel de vida con el resto de los ciudadanos que viven en otros territorios del Estado». Così MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Ley de Agricultura de Montaña*, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estudios agrarios, pesqueros y alimentarios, Madrid, 1985, p. 11.

extensos, con altimetría elevada y sostenida respecto a los territorios circundantes, cuyas características físicas causan la aparición de gradientes ecológicos que condicionan la organización de los ecosistemas y afectan a los seres vivos y a las sociedades humanas que en ellas se desarrollan».

Tornando all'analisi dell'ordinamento italiano, una rilevante parte della superficie del territorio è composta da zone montane, in particolare dall'arco alpino, chiamato così perché, appunto, appare alla vista come un immenso arco, nonché dai rilievi appenninici, che corrono lungo la dorsale centrale del Bel Paese, per più di 1200 km, dalla Liguria fino al Meridione d'Italia, coinvolgendo ben quindici regioni e, se non fosse per l'angusto lembo di mare dello stretto di Messina, si congiungerebbe a quello che viene definito *Appennino Siculo* e che, secondo buona parte della dottrina classica storico-geografica, rappresenta la prosecuzione naturale degli Appennini del *continente*⁷.

In questa ampia porzione di territorio sono ubicati ben 2.487 su 8.000 comuni, che rappresentano circa 7,1 milioni di persone, ossia il 12,1% della popolazione del paese, con una densità abitativa pari a 67 abitanti per km²⁸.

Appare evidente che a motivo della presenza di una porzione così ampia di territorio, per cui la Costituzione prevede espressamente che la legge disponga provvedimenti *a suo favore*, il legislatore abbia avuto un occhio di riguardo per siffatte aree. Vero è che, sempre con la L. 991/1952, sono state elaborate disposizioni a favore dei territori montani, tra cui si rammentano: mutui di miglioramento e per l'artigianato montano (art. 2), sussidi e concorsi dello Stato per opere di miglioramento (art. 3), contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni e degli altri enti e per l'aggiornamento e l'assistenza tecnica (art. 4), sussidi finanziari per studi e ricerche per la redazione di piani e per la compilazione dei relativi progetti per il più razionale sfruttamento dei beni agro-silvo-pastorali dei territori montani, ivi compresi i piani per il riordinamento della proprietà fondiaria (art. 5), agevolazioni fiscali (art. 8), nonché altre forme di provvedimenti speciali.

Tuttavia detta legge, come si vedrà in seguito, è stata superata da successivi interventi normativi che hanno reso gradualmente sempre meno incisivo il tentativo, da parte della precedente legislazione, di realizzare l'eguaglianza sostanziale in dette aree. Di tale circostanza ci rende edotti la giurisprudenza

7 Si v. in letteratura, A. POZZI *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche, e monumentali descritta alle scuole ed alle famiglie* G. Agnelli, 1870, p. 84. Ma anche Società italiana di scienze naturali, *Atti della Società italiana di scienze naturali e del Museo civico di storia naturale in Milano, Volumi 37-38*, p. 326.

8 Dati ricavati dall'analisi Istat «*Principali statistiche geografiche sui comuni*», pubblicata il 9 maggio 2024 e aggiornata al 8 gennaio 2025, rinvenibile su <https://www.istat.it/classificazione/principali-statistiche-geografiche-sui-comuni/> nonché dal «Libro bianco sulla Montagna», a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2024, la cui presentazione di sintesi è rinvenibile su <https://www.affariregionali.it/media/509490/forum-2024-presentazione-prof-giorgi.pdf>

amministrativa.

Significativa, tra molte pronunce, è quella del TAR Calabria, secondo cui *«una generale legislazione di tutela della montagna attuativa dell'art. 44 della Costituzione, evidentemente ispirata all'obiettivo di porre rimedio alla situazione di svantaggio in cui versano le aree montane rispetto al residuo territorio della penisola, ha subito un'evoluzione che ne ha offuscato la primigenia limpidezza»*⁹.

Aspetto che ha contribuito fortemente al depotenziamento degli strumenti giuridici ed economici in favore delle zone montane, generando di conseguenza effetti negativi per detti territori e le popolazioni ivi stanziate.

E' infatti sotto gli occhi di tutti il fenomeno dello spopolamento delle aree montane (ed interne, in generale), a motivo delle profonde disuguaglianze rispetto alle condizioni di vita nelle città o, comunque, nelle aree di pianura, relativamente *«(...) ai "punti di partenza", a quelli "di arrivo" o di possibile conseguimento delle chance»*¹⁰, ovvero, detto in altri termini, in riferimento ai diritti di partenza, ossia alle condizioni di sostanziale uguaglianza rispetto ad altri individui (o formazioni sociali) che vivono in altre zone del territorio nazionale, ai conseguenti diritti di arrivo, ossia agli esiti cui un individuo o una formazione sociale può giungere (un certo grado di progresso o status sociale, una certa posizione lavorativa, etc.) e, nel mezzo, alle opportunità che un dato territorio può offrire ai fini del pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3 Cost).

Difatti è stato opportunamente osservato da attenta dottrina che *«la progressiva affermazione della visione neo-liberale dell'ordinamento (...) e della costruzione della società, ha reso marginale la questione dell'attuazione dell'eguaglianza (...) come precetto costituzionale caratterizzato da una dimensione statica, sostanzialmente coincidente con la parità di trattamento, ed una dinamica, tale da richiedere, invece, disparità di trattamento dirette a rimuovere ostacoli al pieno compimento della personalità ed al godimento dei diritti fondamentali. Per conseguenza, il dibattito del diritto pubblico ha sostanzialmente cessato di porsi il problema del superamento della disuguaglianza, per dedicarsi a singole – tra loro disomogenee – disuguaglianze. Nella declinazione al plurale non v'è solo la possibilità di una maggiore determinazione dell'oggetto dell'indagine – la singola disuguaglianza – ma la fon-*

⁹ TAR Calabria, sez. Reggio Calabria, sent. 17 novembre 2010 n. 1330.

¹⁰ Così L.R. PERFETTI, *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in *PA – Persona e Amministrazione*, n. 2/2021, pp. 18-19, il quale, in nota, richiama R. DWORKIN, *What is equality? Part 2: equality of resources*, in *Philosophy & Public Affairs*, X (1981), 283 per cui l'eguaglianza (o la giustizia) richiedono che le condizioni iniziali siano uguali per tutti, per poi accettare la regola del laissez-faire nonché J. RAWLS, *A theory of justice*, Oxford, Oxford University Press, 1999, secondo cui tutti i valori sociali devono essere distribuiti equamente, a meno che una distribuzione ineguale di uno o di tutti questi valori non sia a vantaggio di tutti, pertanto, se non lo sono, rappresentano una forma di disuguaglianza.

damentale perdita della sostanza dell'oggetto della riflessione. Infatti le singole disuguaglianze segmentano il referente concettuale dell'eguaglianza in singole dimensioni funzionali ad un rapporto economico o sociale»¹¹.

Si tratta di considerazioni che consentono di circoscrivere meglio l'oggetto delle riflessioni contenute in questo contributo, posto che uno degli aspetti di maggiore criticità, in materia di uguaglianze territoriali, sta proprio nella frammentazione dell'oggetto delle tutele a vantaggio della realizzazione del principio di uguaglianza, nonché nella conseguente produzione normativa che sposta l'asse delle tutele dalla persona (o dalla formazione sociale) inserito in un certo contesto geografico alle dinamiche proprie dello sviluppo economico c.d. "sostenibile": un dogma, come detto, proprio del pensiero neoliberale¹².

¹¹ *Ibidem*.

¹² In tema di sviluppo economico sostenibile v'è un'ampia letteratura in cui domina la scienza economica, la quale, sin dagli anni Novanta del secolo scorso ha gradualmente introdotto il concetto di "sostenibilità" nel dogma della crescita economica, influenzando così il dibattito dottrinario – incluso quello giuridico – il quale s'è incentrato sugli sforzi di individuare metodi, discipline, modelli e prassi al fine di adattare la crescita alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica, lasciando dunque al margine la critica al dogma in sé. Nell'impossibilità, per ragioni di spazio, di elencare tutta la dottrina in materia, appare utile proporre una selezione. A tal proposito si vedano i contributi di G. NEBBIA, *Lo Sviluppo Sostenibile*, Firenze, Cultura della Pace, 1991; L. FUSCO GIRARD, P. NIJKAMP, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Milano, Angeli, 1997; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna: Il mulino, 1997; E. TIEZZI, N. MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Roma, Donzelli, 1999; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, SOURCEOECD, *Sustainable Development. Critical Issues*, Paris, France, OECD, 2001; AA.VV., *Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2002; T. STRANGE, A. BAYLEY, *Nachhaltige entwicklung: Wirtschaft, gesellschaft, umwelt im zusammenhang betrachtet*, OECD Publishing, 2009; P. SBATTELLA, *Innovazione ed infrastrutture per uno sviluppo socio-economico sostenibile*, 2011; A. GIANSAITI, *Turismo, Ambiente e Territorio: Sinergie per uno Sviluppo Economico Sostenibile*, Vignate, Lampi di stampa, 2014; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, Università Bocconi, 2015; A. MAJOCCHI, *Un Piano per l'Europa. Sviluppo Sostenibile e occupazione*, Bologna, Il mulino, 2015; E. GIOVANNINI, *L'utopia Sostenibile*, Roma, Laterza, 2018; A. ANGELI, S. SALVINI, *Popolazione mondiale e sviluppo sostenibile. Crescita, stagnazione e declino*, Bologna, Il Mulino, 2018; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare: sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, Angeli, 2020; A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile: la complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli obiettivi di Agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Milano, [Padova], Wolters Kluwer, CEDAM, 2020; M. PRIEUR, C. BASTIN, A. MEKOUAR, *Mesurer l'effectivité du Droit de L'environnement. Des Indicateurs Juridiques Au Service du développement Durable*, Brussels: P.I.E. - Peter Lang SA Éditions Scientifiques Internationales, 2021; J.D. SACHS, *Sustainable Development Report 2020. The Sustainable Development Goals and Covid-19 Includes the SDG Index and Dashboards*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; L. PAPI, *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè, 2021; P.P. BALDI, V. SCOTTI, *Successo sostenibile e valore dell'impresa: Le tematiche ESG al centro di un nuovo modello di sviluppo economico*, Roma, Eurilink University Press, 2023; M. BORRELLO, C. VIDETTA, *Sviluppo sostenibile. Riflessioni sul Terzo Pilastro*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2023; M.S. BEN ALI, E. LECHMAN, *Sustainable Economic Development. Fostering the United Nations Goals*, Singapore, Springer, 2024; L. CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, il Mulino, 2025.

La frammentazione, per com'è stato osservato, impedisce, ad esempio, di considerare unitariamente – nella medesima sfera d'intervento dei pubblici poteri – la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone, la tutela dell'ambiente e le limitazioni all'iniziativa privata, riflettendo sulla tassonomia delle iniziative che risultino in contrasto con l'utilità sociale ovvero che rechino danno sia all'ambiente, sia alla sicurezza, sia alla libertà che alla dignità umana¹³.

È evidente che si tratta di un problema ben più ampio, che in questa sede non può essere trattato, limitandoci solo ad osservare le disparità territoriali e rilevando come, dagli studi più recenti della dottrina giuridica italiana, sia stato osservato che «(...) in Italia il tema della coesione territoriale e sociale non p[uò] più essere relegato alla questione meridionale: se da una parte permane la frattura tra il Nord e il Sud del Paese, dall'altra si assiste ad un fenomeno per cui i il divario tra centri dotati di risorse, servizi ed opportunità da una parte, e territori al margine afflitti da spopolamento, rarefazione e desertificazione dall'altra, interessa trasversalmente tutto il territorio italiano»¹⁴.

Dunque la *Questione meridionale* da sola non è sufficiente a spiegare il fenomeno delle disuguaglianze sociali e territoriali – che, si rammenta, permane tutt'oggi¹⁵ – ma v'è una questione ben più ampia e strutturata che coinvolge tutto il paese e che riguarda la differenza – sostanziale e geografica – tra centro e periferie, tra aree urbane (e urbanizzate) e aree non urbane (e non urbanizzate), tra pianura e montagna, tra aree “svilupgate” (o sviluppate in modo “sostenibile”) e aree “sotto o poco sviluppate” (sempre nel segno del dogma neolibe-

13 Com'è noto, gli artt. 9 e 41 Cost. sono stati oggetto di riforma dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante *"Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, la quale, in riferimento all'art. 9 comma 3, introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Mentre in riferimento all'art. 41 commi 2 e 3, prevede che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata anche a fini ambientali.

14 Così B. GIORDANO e N. PICA, *Interventi sui margini: disuguaglianze territoriali e potenzialità della sussidiarietà orizzontale. Periferie urbane e aree interne come occasione di solidarietà nazionale, crescita e sviluppo civile*, in *PA – Persona e Amministrazione* n. 2/2021, pp. 797-798.

15 Basti considerare l'ultimo rapporto dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – Svimez, *L'Economia e la società del mezzogiorno, Executive summary, Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, 2024, disponibile su <https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2024/>. Nel documento si legge che, sebbene le regioni del Meridione d'Italia abbiano registrato alcuni trend positivi in fatto di occupazione, persistono le ben note criticità in riferimento alla spesa pubblica e allo sviluppo dei servizi pubblici essenziali (scuola, sanità, spesa sociale, etc), ma in particolar modo che «il crollo del potere d'acquisto dei salari ha interessato soprattutto il Sud. A fronte della ripresa occupazionale, il duro colpo inferto dall'inflazione al potere d'acquisto dei redditi da lavoro resta la criticità più rilevante, soprattutto nel Mezzogiorno. Tra il quarto trimestre 2019 e la prima metà del 2024, i salari reali si sono ridotti del -5,7% al Sud e del -4,5% nel Centro-Nord, rispetto al -1,4% della media dell'eurozona. Un vero e proprio crollo al Sud, causato da una più sostenuta dinamica dei prezzi e da rinnovi contrattuali, in ritardo in tutto il Paese, che hanno interessato i settori più forti, meno presenti al Sud, in un mercato del lavoro che ha raggiunto livelli patologici di flessibilità.»

rale dello sviluppo economico “sostenibile”), in un quadro di frammentazione del concetto di disuguaglianza, che produce nuovi sentieri funzionali a determinati rapporti economici o sociali.

2. Verso nuovi sentieri giuridici per le zone montane? Profili critici e prospettive

Recentemente, la dottrina ha mostrato un rinnovato interesse per la disciplina giuridica della montagna, proponendo “nuovi sentieri per le zone montane”. È in questo rinnovato interesse che si colloca un recente contributo in materia, il quale, sfidando quella parte della dottrina che considera il diritto della montagna un settore di nicchia, offre un’analisi sistematica delle zone montane in Italia, con l’intento di evidenziare come uno dei compiti della Repubblica sia quello di esercitare un «(...) concreto impegno verso il miglioramento (generale) della qualità di vita – ovvero del concreto status – dei cittadini nei territori interni ed a rischio marginalizzazione»¹⁶. Non si può non rilevare l’arduo compito che ci si è assunti, anche a fronte della dottrina giuridica tradizionale e contemporanea che si è occupata di questo tema fondamentale per gli studi amministrativi e costituzionali. Di qui il tentativo, non certo di semplice portata, di «colmare le mancanze di un’analisi sistematica ed organica sui profili attuativi e di esecuzione del secondo comma contemplato dall’art. 44 della Costituzione»¹⁷. Attraverso l’interpretazione della Carta costituzionale italiana, nonché con la lettura dell’evoluzione normativa e delle interpretazioni giurisprudenziali ciò che viene posto in rilievo è l’intreccio tra l’interesse pubblico e il diritto soggettivo all’ambiente, nel tentativo di allargare l’oggetto giuridico della tutela individuale anche al luogo in cui si esplicherebbe la personalità dell’individuo e delle formazioni sociali (art. 2 Cost.), tanto per cui il quadro fisico in cui si svolge detta personalità diventa funzionale (se non anche strutturale) per la più ampia tutela del singolo¹⁸.

I lineamenti di diritto pubblico e costituzionale sono oggetto di apposita indagine, laddove viene approfondita l’unicità delle disposizioni costituzionali sulle zone montane in chiave di diritto comparato, nel tentativo di comprendere gli «ineluttabili effetti» in relazione alle fonti del diritto e alla natura delle regole di favore del legislatore italiano in materia. Ciò in quanto, dall’analisi della giurisprudenza amministrativa e di quella costituzionale, si rileva che il *favor* è da intendersi «a tutto tondo», comprendendo non solo la dimensione economica, quale, per esempio, la proprietà terriera e lo sfruttamento del suolo, ma le zone montane nella loro «“naturale” dimensione completa»¹⁹.

16 A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 575.

17 *Ivi*, p. 1.

18 *Ivi*, pp. 67 ss.

19 *Ivi*, pp. 161 ss.

Non di minor conto appare l'interpretazione ermeneutica effettuata dalla giurisprudenza in materia, per ciò che concerne le statuizioni della Corte costituzionale con riferimento agli artt. 3 e 44 della Costituzione. Con la nota sentenza del 30 dicembre 1985, n. 370 il Supremo organo costituzionale ha infatti rilevato che l'illegittimità delle disposizioni legislative in “sfavore” di aree depresse montane rimandasse alla violazione dell'art. 3 Cost., ritenendo così che fossero «assorbite le censure mosse in riferimento all'art. 44, secondo comma, Cost.»²⁰. Su un simile versante dell'indagine si potrà scorgere una lettura regressiva dell'art. 44, co. 2 Cost., da parte del Giudice delle Leggi, dato che aprirà ad una produzione legislativa, successiva di qualche anno, rivolta a disattendere le tutele poste dalla disposizione costituzionale in parola. Si tratta di un profilo fondamentale su cui si tornerà in seguito.

Probabilmente, la questione ermeneutica su quale sia il «(...) vero “senso” peculiare (e l'effettiva ragione di esistenza, specifica) del secondo comma di cui all'articolo 44 nella Costituzione»²¹ dovrebbe costituire il punto di riferimento da cui far partire l'indagine giuridica su un diritto della montagna. Fornire una inedita interpretazione dell'art. 44 Cost. può voler significare che si debba far ricorso al noto concetto di «parametro interposto di costituzionalità», nonché alle recenti modifiche della Consulta intervenute sulle norme regolamentari dei suoi giudizi, che tengano conto dei risultati di studi, talvolta condotti in modo olistico²², orientati a dimostrare un'autonoma posizione delle aree montane rispetto al resto del territorio nazionale. Il risultato più immediato è l'attribuzione un significato giuridico della disposizione di cui all'art. 44, co. 2, Cost., che vada oltre il generale divieto di discriminazione legislativa per le zone “svantaggiate” e/o “deprese” del territorio repubblicano, semplicemente perché un siffatto divieto risulta già generalmente ricavabile dagli articoli 3, 5 e 119 della Costituzione.

Allargare lo spettro dell'analisi del concetto di montagna ad altri saperi è auspicabile. Almeno se si lascia intendere che le scienze sociali, come anche le scienze “dure” abbiano dimostrato le diverse esigenze dei territori montani, i quali presentano ambienti e servizi ecosistemici diversificati nonché criticità e vantaggi che rendono questi territori del tutto peculiari. Di questi problemi fa parte sia il drammatico problema dello scioglimento dei ghiacciai, la presenza di fauna selvatica che rivela l'eccesso di antropizzazione in determinate zone del territorio. Di qui, un'apertura al problema del difficile rapporto tra esseri umani e animali selvatici²³. Ma anche l'ampia presenza di boschi e foreste, una bio-

20 C. Cost., sent. 30 dicembre 1985, n. 370. *Ivi.*, p. 163.

21 A. MITROTTI, *cit.*, p. 164.

22 Si v., tra i tanti, D. POLI, *Un progetto integrato di territorio per il Biodistretto di Montalbano*, in *Territori rurali in transizione, Strategie e opportunità per il Biodistretto del Montalbano*, D. Poli (a cura di), in collana *Ricerche e studi territorialisti*, SdT Edizioni, 2018, disponibile su https://www.societadeiterritorialisti.it/wp-content/uploads/2016/01/Ricerche-e-Studi-Territorialisti_Vol.-3_Territori-rurali-in-transizione-Poli-compressed.pdf.

23 Basti volgere lo sguardo a quanto avviene nella Provincia autonoma di Trento e all'aspro dibattito politico-amministrativo in materia di coesistenza con i grandi carnivori, per cui il

diversità peculiare, nonché l'abbondanza idrica in determinate zone, che rappresentano rilevanti risorse naturali e forniscono importanti servizi ecosistemici. Ulteriori problemi si riferiscono ad impatti diversificati delle attività antropiche rispetto alla pianura, a fenomeni di spopolamento, invecchiamento della popolazione, riduzione dei servizi di base per i cittadini, effetto attrattore dei capoluoghi, collegamenti carenti (o persino inesistenti), squilibri generazionali, e diversi altri fattori che rendono del tutto particolari le zone montane²⁴. Di conseguenza, detti territori necessitano di interventi normativi *pesanti*, volti a ridurre gli squilibri generati da diversi decenni di disimpegno della Repubblica italiana nei confronti di siffatti territori.

Alla luce delle differenze naturali e sociali delle zone montane, la disposizione dell'art. 44, co. 2, Cost. assume una connotazione del tutto peculiare. Connotazione peculiare evidenziata anche dall'art. 130 della *Constitución Española*, che appare ricalcare fedelmente l'art. 44, co 2, della Costituzione italiana: «1. *Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.* 2. *Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña*».

In questo quadro, autorevoli autori della dottrina giuridica spagnola come Javier Oliván del Cacho ed Eduardo García de Enterría hanno evidenziato la necessità, da parte delle pubbliche amministrazioni, di porre attenzione allo sviluppo delle attività produttive consone alle peculiarità della montagna, in particolare alla protezione di boschi e foreste, non tanto al fine di dare premienza allo sviluppo economico “sostenibile”, quanto piuttosto al fine di permettere una politica economica orientata ecologicamente, posto che la finalità della pubblica amministrazione è di promuovere un'esistenza umana dignitosa che obbliga i pubblici poteri a proteggere la vita e la salute degli esseri umani e degli ecosistemi e a osservare il principio di Stato sociale, in un equilibrio tra benessere economico e salvaguardia ambientale²⁵.

Sta qui un punto cruciale. A mio avviso, infatti, non si tratta solo di una mera specificazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, ma la regola fondamentale di cui all'art. 44, co. 2, Cost. rappresenta una

TRGA di Trento ha evidenziato una serie di principi in materia di presupposti e limiti per l'abbattimento dell'orso, qualora pericoloso, per cui si rinvia a T.r.g.a. Trento, 30 settembre 2024, n. 144, rinvenibile al seguente indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/105486-609>

²⁴ Buona parte degli esempi appena citati sono presi e rielaborati dal Libro bianco sulla Montagna. Si v. nota 8.

²⁵ Si v. in particolare, J. OLIVÁN DEL CACHO e E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El régimen Jurídico de las zonas de montaña*. Civitas, Madrid, 1994. Dello stesso tenore i contributi di J.M. BANO LEÓN, *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, pp. 166-168; A. BOIX PALOP e J.A. URENA SALCEDO, *Obra benéfico-social de las cajas de ahorro y financiación de infraestructuras*, in *Revista de Administración Pública*, 170, 2006, pp. 300-301.

disposizione autonoma e in grado di esplicitare una forza normativa cogente sul legislatore ordinario. Una forza normativa che viene tuttavia riconosciuta come remissiva rispetto alla primigenia legislazione²⁶. In effetti, sebbene la L. 3 dicembre 1971 n. 1102, rubricata «*Nuove norme per lo sviluppo della montagna*» abbia rappresentato un discreto passo in avanti rispetto alla previgente normativa, il successivo intervento legislativo, ossia quello della L. 8 giugno 1990, n. 142 («*Ordinamento delle autonomie locali*») risultava «(...) meno attento ai profili fisici e naturalistici delle «zone montane», seppure a triste scapito e netto detrimento dell'intima ratio al secondo comma dell'art. 44 della Costituzione», rilevando una profonda espansione legislativa della sfera politica regionale, una netta riduzione della sfera di autonomia dei comuni montani e, a monte (è il caso di dirlo), una riscrittura – oserci definire – azzardata, delle «(...) coordinate legislative sedimentatesi in più di quarant'anni di storia repubblicana sui “territori montani” e su ogni altro pertinente aspetto di organizzazione istituzionale ed amministrativa delle zone montane»²⁷.

Il successivo passo nell'evoluzione normativa avviene solo quattro anni dopo, con la L. 31 gennaio 1994, n. 97, rubricata «*Nuove disposizioni per le zone montane*», in cui si rileva sia stata adottata al fine di «(...) ovviare ai problemi di merito delle previgenti disposizioni legislative “piegate” ad improprie asimmetrie politiche nonché ad incerte difformità nel governo regionale delle Comunità montane», tanto per cui l'art. 1 comma 1 prescriveva solennemente che «la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione, rivestono carattere di preminente interesse nazionale (...)».

Nella disposizione e nell'intero provvedimento, si può riconoscere «(...) un oggettivo impegno nel mutamento (significativo) di prospettiva del favor legislatoris, maggiormente attento ai profili naturalistici delle montagne: tanto sul piano della loro indispensabile salvaguardia a tutela (da un lato), quanto sotto il profilo di una lungimirante valorizzazione e crescita delle (numerose) potenzialità legate alle specificità dei territori montani (dall'altro lato)»²⁸. Eppure, vanno rilevate anche le criticità emerse sin dagli albori della sua entrata in vigore, tanto che, solo cinque anni dopo, nel 1999, si avvia la quinta fase, la quale, sebbene non sia l'ultima, è quella che più di tutte influenza ancora oggi l'assetto istituzionale delle zone montane.

Il riferimento è anzitutto alla L. 3 agosto 1999, n. 265 («*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*»), poi al noto D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*») e, indubbiamente, alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

²⁶ Si v. nota 9.

²⁷ A. MITROTTI, *cit.*, pp. 236 ss.

²⁸ *Ivi*, pp. 250-251.

Una fase che può essere definita di «*spartiacque*» rispetto al previgente assetto di poteri tra Stato ed Autonomie locali, producendo «(...) *dei rimarchevoli, e travolgenti, effetti innovativi in materia di «zone montane»: sia dal punto di vista del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sia sotto il gravido profilo delle funzioni amministrative allocabili agli Enti territoriali della Repubblica italiana*»²⁹.

Non appaiono neppure meno problematici gli effetti prodotti dal riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Né lo sono le prassi amministrative sviluppatesi nel corso dei successivi anni alla novella istituzionale. La disciplina delle zone montane se è problematica a livello nazionale lo è anche e soprattutto a livello delle fonti europee, che trovano, in particolare nell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), un saldo riferimento da parte del diritto positivo comunitario. È qui che viene avanzata una connessione tra l'art. 174 TFUE e l'art. 44, co. 2 Cost., posto che la regola comunitaria fa riferimento alla promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, al rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni³⁰.

Ma si tratta di una connessione che non sussiste, almeno se, come ritengo, l'art. 44, co. 2 Cost. debba essere collocato in un quadro più ampio volto alla protezione delle sfere giuridiche soggettive e alla rimozione degli ostacoli che rendono non effettiva l'uguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.), mentre l'art. 174 TFUE trae origine da una visione neoliberale che pone la matrice economica nel sottofondo degli interventi dei pubblici poteri (artt. 3 e 174 TFUE).

La norma comunitaria, in pratica, usando un termine dal chiaro giudizio di valore che sottende una precisa visione ideologica, parla di «*ritardo*» delle regioni meno favorite. Tra queste rientrano le zone rurali, quelle interessate da transizione industriale, quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

In questa prospettiva, la dottrina sembra cogliere un «*approccio (...) pragmatico*» dell'Unione e «*una logica del tutto inversa rispetto alla Costituzione italiana*», sottolineando che mentre il legislatore italiano richiede al legislatore «(...) *misure capaci di determinare un positivo favore (...) giuridicamente complesso per le zone montane*», il regolatore europeo «*si "accontenta" di pragmatiche azioni finalizzate a ridurre (...) lo sfavore in sostanza presente nelle diverse (e numerose) aree montane dell'eurozona*»³¹.

Tuttavia, ciò non fa emergere chiaramente il retroterra ideologico che muove il regolatore europeo. Retroterra che, invece, è posto in evidenza da

²⁹ *Ivi*, pp. 304-305.

³⁰ *Ivi*, Cap. IV.

³¹ *Ivi*, pp. 456-457.

autorevole dottrina³², la quale mostra come le misure volte a ridurre il divario assumano una dimensione squisitamente economica e si riferiscono ai principi di libera concorrenza di cui all'art. 3 del TFUE.

3. La “Strategia Nazionale per le aree interne” e le *Green Communities*

Ulteriori sollecitazioni di matrice europea hanno condotto il decisore nazionale ad adottare la *Strategia Nazionale per le aree interne*, che, sebbene si concentri maggiormente sulla qualità dei servizi ai cittadini e sulle opportunità economiche³³, quantomeno assume la forma di un piano strategico, ossia di quello che, secondo la dottrina classica³⁴, è – o dovrebbe essere – lo strumento privilegiato dai pubblici poteri per ovviare ai problemi propri di una realtà magmatica, in continua mutazione, talvolta inafferrabile e sempre ad un passo dal cedere a soluzioni inefficaci dettate dalla contingenza.

Dunque appare senz'altro utile che il regolatore italiano abbia utilizzato uno strumento strategico³⁵, che rappresenta uno strumento «(...) funzionale a

32 Il riferimento è a L.R. PERFETTI, v. nota 10, ma nella dottrina spagnola pare cogliersi la ragione di fondo del fenomeno di abbandono delle aree rurali ed interne, posto che «*El medio rural es un concepto difuso, de reciente aparición, creado para designar aquello que no es ciudad, y generalmente entendido como un conjunto heterogéneo de territorios vencidos, o más bien de territorios «de vencidos», donde la biosfera y el medio natural alcanzan su plenitud y constituyen una fuente de riqueza de valor incalculable. En las últimas décadas estas zonas rurales han visto como la (i)lógica economía de mercado y el capitalismo depredador de recursos naturales y generador de grandes desigualdades, unido al abandono sistemático de buena parte de las Administraciones públicas de nuestro país, propiciaban una sangría poblacional sin precedentes, disminuyendo significativamente la calidad de vida de aquellos que un día decidieron desarrollar, de forma loable, su proyecto vital en el medio rural y favoreciendo el abandono y el olvido del territorio, con la consiguiente pérdida cultural, patrimonial y ambiental, entre otras muchas, que esto genera. La obra que ahora tiene entre sus manos, imbuida quizá por ese espíritu humanista que imprime el contacto estrecho con las aulas del Estudio salmantino, ofrece al lector un manifiesto por un medio rural en positivo y con futuro, mediante el esbozo de una serie de propuestas jurídico-administrativas que ponen el foco de atención en mejorar la calidad de vida de las personas que pueblan la España rural, tomando como punto de partida la idea y el espíritu de comunidad que late, todavía, en estas sociedades»*. Così J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados: políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Primera edición, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2021.

33 Difatti la Strategia viene sinteticamente definita come «(...) una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione, contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020. La strategia è stata confermata anche nel ciclo 2021-2027 come da relativo Accordo di Partenariato 2021-2027». Tratto da <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategie-nazionale-aree-interne-snai/>

34 M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1993.

35 Uno dei punti di forza del Piano Strategico Nazionale delle aree interne (SNAI), difatti, è quello di attribuire alla programmazione un ruolo centrale, attraverso la cooperazione tra enti e la definizione di Accordi di programma quadro (APQ), in cui, come si legge nel Piano strategico, «sono declinati gli interventi, completi di CUP, e sono stabilite le rispettive responsabilità, ai fini della successiva attivazione e monitoraggio degli interventi medesimi». Si rinvia a PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Strategico Nazionale delle aree interne, versione luglio 2025*, p. 85, su https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf. Altro aspetto di rilevante interesse contenuto nel piano è quello relativo alla strutturazione

migliorare (più in generale) la qualità di vita ossia lo status effettivo di diversi cittadini radicati nei territori interni della Repubblica ed a rischio marginalizzazione: sociale, economica, giuridica e (nondimeno) istituzionale»³⁶ e consente un'azione di intervento più ampia e organica sulla materia, anziché gli ormai "ordinari" strumenti di normazione emergenziale³⁷, che involgono anche l'attuazione del PNRR³⁸.

Una problematica di rilievo è quella riguardante la disciplina delle cc.dd. *Green Communities*³⁹, sorte in seno all'attuazione del diritto europeo dell'ambiente e soprattutto del principio di «sviluppo sostenibile», per cui divengono uno strumento di "sfruttamento" delle principali risorse ambientali e sociali⁴⁰.

di enti sovracomunali, che si basa su forme di associazionismo stabile tra enti locali. Difatti il predetto Piano rammenta che «L'Accordo di Partenariato 2014-2020, nell'intento di supportare le strutture amministrative organizzative locali interessate alla SNAI, indicava la necessità che le coalizioni locali creassero sistemi intercomunali solidi e capaci di realizzare gli obiettivi di sviluppo indicati nelle Strategie d'Area, nonché garantissero i servizi minimi di cittadinanza alle proprie Comunità». Aspetto condivisibile, ma si prosegue evidenziando che tutto ciò serve «per aumentare l'attrattività di questi territori». Il paragrafo in questione poi prosegue evidenziando un altro aspetto, su cui non si può non concordare: «Nelle Aree interne, infatti, vi è il rischio che manchino le risorse finanziarie, umane e professionali per svolgere le attività di questi territori ed in particolare affrontare procedimenti amministrativi semplici e complessi. Tale tema ha un forte rilievo sociale e politico, perché la scarsa accessibilità ai servizi di base, riduce notevolmente il benessere della popolazione locale residente. La SNAI deve continuare ad intervenire sui servizi essenziali per persone e Comunità, nonché promuovere la creazione e il rafforzamento dei sistemi intercomunali, quale presupposto imprescindibile per il concreto raggiungimento dei risultati. Il requisito associativo in questa nuova programmazione prova a fare un passo in avanti, supportando in maniera ancora più forte le Strategie d'Area. Trattandosi di piccoli Comuni, nella maggior parte dei casi al di sotto di 5.000 abitanti, l'Accordo di Partenariato 2021-2027 (AdP 21-27) ribadisce che la capacità di costruire relazioni solide e pratiche collaborative stabili per garantire alle proprie Comunità di fruire di funzioni e servizi essenziali di cittadinanza è una precondizione per poter accedere alle risorse e raccomanda di non conseguirla in termini di adempimento formale ma in termini di costruzione di una visione comune generativa di opportunità». Dunque, sebbene il Piano spinga verso una maggiore efficienza amministrativa al fine di garantire il «benessere della popolazione locale residente», non manca però di aggiungere – con una certa forzatura – anche un aspetto proprio della visione neoliberale del ruolo dei pubblici poteri, ossia l'attrattività. Si v. *Piano Strategico*, cit., pp. 129 ss.

³⁶ *Ivi*, p. 498.

³⁷ Si v., tra i tanti, D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, in *Federalismi.it*, 2014, rinvenibile su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=28064>

³⁸ Criticità riscontrate già dal Servizio studi del Senato, in *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, n. 4/2022, pp. 14 ss.

³⁹ Come afferma l'autore, non esiste una definizione giuridica delle *Green Communities*, né si scorgono con chiarezza i requisiti del regime di soggettività giuridica, ma esiste solo una nozione funzionale, definita «flessibile e mutevole» di *Green Community*, *Ivi*, pp. 512 ss.

⁴⁰ Secondo l'art. 72 comma 2 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221, ossia la prima disciplina normativa sulle *Green Communities*, la finalità trasversale è di «(...) aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico nei seguenti campi: a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il

Da una complessiva lettura circa l'istituto delle *Green communities*, ciò che emerge è un certo entusiasmo nei confronti delle «(...) sprigionabili potenzialità di-schiuse» da esse, «(...) per la progressiva attuazione repubblicana del principio di «sviluppo sostenibile» nell'ordinamento, funzionalmente, incentrato sull'effettiva tutela e sulla gravida valorizzazione delle varie e diverse risorse (naturali, ambientali, ecosistemiche, climatiche, sociali, paesaggistiche, storiche, culturali e turistiche) delle montagne: di cui l'Italia è ricca», spingendosi anche ad affermare che potrebbero persino «(...) valicare il punto di un'implicita realizzazione (sostanziale) dell'eguaglianza dei cittadini (montani) (...)»⁴¹.

Ma sta qui a mio avviso un punto critico del dogma, di matrice neoliberale, dello “sviluppo economico sostenibile” e della sua relazione con il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale delle persone, particolarmente di quelle che vivono nelle zone montane. Come si può immaginare che la sottrazione di ulteriori risorse ecosistemiche, dalla periferia al centro, dalle campagne alle città e, quindi, dalle montagne ai centri urbanizzati delle pianure, possano rappresentare un'opportunità per colmare il divario – in termini di uguaglianza sostanziale – a favore delle persone delle zone montane? In questi termini lo stesso concetto di *Green community* non fa altro che celare il dogma dello sviluppo economico sostenibile, sebbene di sostenibile non ci sia più nulla all'epoca della più grave recessione ecologica del pianeta Terra⁴².

biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti».

41 A. MITROTTI, *cit.*, pp. 525-526.

42 A tal proposito non si può non richiamare, in dottrina, M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2018, il quale, nell'incasellare magistralmente una lunga serie di dati scientifici che danno chiara e cristallina contezza della gravissima recessione ecologica in atto, propone una profonda riflessione circa il ruolo chiave del diritto amministrativo (e, necessariamente, del diritto pubblico dell'economia), in un ormai improcrastinabile dialogo con le scienze non giuridiche su scala globale, nel superare il paradosso della «tyranny of small decisions» che, invece, pare dominante nelle discipline in materia di sviluppo sostenibile delle aree montane. Imprescindibile richiamare altresì K. SAITO, *Il Capitale nell'Antropocene*, Einaudi, 2024, specc. pp. 231 ss., in cui si evidenzia che «Fino a oggi, i paesi industrializzati hanno dato l'impressione di saper conciliare sviluppo economico e questioni ambientali, e di poterlo fare anche d'ora in avanti. Ma dietro questa facciata (...) si nascondono numerosi problemi che vengono riversati sul Sud globale e in questo modo resi invisibili. Ecco perché cercare di conciliare anche in quei luoghi economia e ambiente utilizzando gli stessi metodi dei paesi industrializzati non può funzionare. Perché non c'è più alcun luogo su cui riversare i problemi. La crisi climatica di oggi ci mostra in maniera esplicita i limiti ultimi di una società esternalizzata. Possiamo ignorare la crisi, e proclamare assieme a Friedman e Bastani che il decoupling e la svolta in senso immateriale del capitalismo risolveranno tutto. O si potrebbe invece prendere sul serio il concetto di giustizia climatica, guardare al Sud globale e cercare di imparare dalle iniziative che lì vengono intraprese (...)». Per una lettura critica dell'opera in questione si rimanda a D. VESE, *Recensione del libro di Kobei Saito, Il capitale nell'Antropocene*, Einaudi, Torino, pp.

Di conseguenza non è possibile comprendere come, poi, un siffatto principio di matrice neoliberale possa condurre a realizzare di fatto l'uguaglianza sostanziale tra le persone. Pertanto appare difficile giungere alla conclusione, come sostenuto da detta dottrina, che lo "sviluppo" delle zone montane possa rappresentare un'«*opportunità fondamentale*»⁴³, posto che i modelli politico-economici di stampo neoliberale, basati su di una crescita e produzione illimitata, sebbene (solo) apparentemente mitigati (e sovente celati) dalla nozione (o dallo slogan⁴⁴) di sostenibilità, si pongono "contro" la realizzazione del principio di uguaglianza, esacerbando così le disuguaglianze a livello ambientale e sociale⁴⁵.

L'espansione, nel diritto europeo, dei principi propri della dottrina economica neoliberale (e, più precisamente, "ordoliberali"⁴⁶) hanno prodotto un

2024, su *Questa Rivista*, n. 1/2024, pp.973 ss..

⁴³ *Ivi*, p. 527.

⁴⁴ «*Le développement durable est devenu un slogan aussi flou que prégnant qui conduit souvent à des décisions inattendues*». Così P. LASCOUMES, L. BONNAUD, *Le Développement Durable: Une Nouvelle Affaire d'Etat*, Paris, PUF, 2014.

⁴⁵ Nella dottrina internazionale più recente si v. il contributo di E. KUMI, A.A. ARHIN e T. YEBOAH, *Can post-2015 sustainable development goals survive neoliberalism? A critical examination of the sustainable development–neoliberalism nexus in developing countries*, in *Environ Dev Sustain* 16, 2014, spec. pp. 542 ss., in cui si afferma che i costi dell'inquinamento, della deforestazione e della perdita di risorse naturali ricadano in modo sproporzionato sulle fasce meno abbienti, le quali dipendono maggiormente dall'ambiente per la propria sussistenza (agricoltura, silvicoltura, accesso all'acqua potabile, ecc.). Il modello neoliberale, orientato all'espansione dei mercati e alla crescita delle esportazioni, non solo ha aggravato la vulnerabilità economica delle popolazioni rurali, ma ha anche ridotto la capacità statale di regolare l'uso delle risorse e proteggere l'ambiente. Gli autori mettono in discussione la presunta neutralità sociale degli strumenti di mercato applicati alle politiche ambientali, come i pagamenti per servizi ecosistemici (PES) o le iniziative REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), sviluppate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) per sostenere i paesi in via di sviluppo nella riduzione delle emissioni di gas serra dovute alla deforestazione e ai processi di degrado forestale, incentivando la gestione sostenibile delle foreste. Sebbene concepiti per integrare conservazione e sviluppo, tali meccanismi tendono a privilegiare gli attori più ricchi e con maggiori capitali sociali, mentre le comunità povere risultano spesso escluse dai benefici o persino penalizzate da nuove forme di appropriazione delle risorse. In linea più generale, nel saggio si evidenzia come il neoliberismo, paradigma economico dominante anche nei paesi *in via di sviluppo*, abbia generato profondi effetti sulle disuguaglianze sociali, economiche e ambientali. A partire dagli anni Ottanta, le politiche di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione hanno prodotto una crescente concentrazione della ricchezza e del potere decisionale, minando al contempo gli obiettivi di equità e sostenibilità propri dell'agenda dello sviluppo. Le riforme di mercato, orientate a ridurre il ruolo dello Stato, hanno indebolito le istituzioni pubbliche e ampliato i divari socioeconomici, favorendo una minoranza di attori economici a detrimento delle fasce più povere della popolazione. Le politiche neoliberali hanno così alimentato forme di accumulazione monopolistica e fenomeni di corruzione, soprattutto nei processi di privatizzazione dei servizi essenziali, come la gestione dell'acqua e delle risorse naturali. Tali dinamiche hanno ridotto l'accesso equo a beni collettivi, generando un crescente squilibrio distributivo. La cosiddetta "logica del *trickle-down*", secondo cui la crescita economica avrebbe dovuto produrre benefici diffusi, viene criticata come fallimentare: i vantaggi della crescita si sono concentrati nelle mani di élite politiche ed economiche, mentre la maggioranza della popolazione è rimasta esclusa.

⁴⁶ Si v. il pensiero di M. FOUCAULT, *La nascita della biopolitica: Corso al Collège de France* (1978-1979), Milano, 2005, spec. 153-175 (sull'ordoliberalismo e neoliberalismo tedesco e francese) e 176-216 (sul neoliberalismo degli Stati Uniti).

intenso processo politico, giuridico ed amministrativo, a protezione di quella «economia sociale di mercato»⁴⁷ e del relativo principio di concorrenza posta dai principali trattati comunitari, provocando una pericolosa torsione della *ratio ultima* degli istituti propri dei regimi democratici in tema di uguaglianze, in questo modo distogliendo la finalità dalla tutela dei diritti fondamentali delle sfere giuridiche soggettive – e di conseguenza di salvaguardia delle parti più fragili dell'ordinamento repubblicano, tra cui proprio quei diritti e interessi ricompresi nell'art. 44, co. 2 Cost. – per sbilanciarne tutto il peso a vantaggio dei meccanismi di mercato.

Vero è che il principio neoliberale di sviluppo economico sostenibile, lungi dal rappresentare una soluzione ai problemi testé accennati, ne acuisce invece le problematiche sottese, altresì considerando che non v'è, almeno nella scienza giuridica, una dimostrazione della coerenza funzionale e strutturale tra i due concetti, posto che il concetto di sviluppo appare antitetico e contrastante con quello di sostenibilità⁴⁸.

D'altro canto non si spiega altrimenti come, anche nella *Strategia Nazionale per le aree interne*, così come nella disciplina sostanziale riguardante le *Green communities*, emergano come centrali gli elementi tipici dell'economia di mercato (sfruttamento, crescita, valorizzazione – ossia attribuzione di un valore economico –, finanziarizzazione delle esternalità negative).

47 Art. 3 par. 3 TFUE.

48 Si v., nella letteratura economica, N. GEORGESCU-ROEGEN, *Bioeconomia, verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, M. Bonaiuti (a cura di), Bollati Boringheri, Torino, 2003. Qui l'autore sostiene che il concetto di "sviluppo sostenibile" nella sua accezione comune è un'idea "ingannevole" perché l'economia nella sua accezione neoclassica non può garantire lo stesso tenore di vita alle future generazioni senza considerare i limiti fisici del pianeta. La sua visione, basata sulla bioeconomia, sottolinea l'importanza di rispettare le leggi della termodinamica, in particolare l'entropia, che impongono un uso sempre più inefficiente di risorse finite e una crescente dispersione di materia ed energia. Georgescu-Roegen propone quindi un'alternativa all'idea di crescita continua, suggerendo un approccio basato sulla decrescita per ridurre il degrado ambientale e preservare le risorse per le generazioni future. Restando in tema di critica alla tesi della crescita economica infinita, fondamentale è la lettura di T. JACKSON, *Prosperity without Growth, Foundations for the Economy of Tomorrow*, London, Routledge, 2017, il quale dimostra come l'attuale concezione neoclassica di *sviluppo economico sostenibile* così come impostata nei paesi occidentali e, in particolare, in Europa, sia fallace, in particolar modo in riferimento a quello che definisce il "mito del disaccoppiamento", ossia l'idea che solo l'efficienza tecnologica possa disaccoppiare crescita economica e impatto ambientale, in modo da superare la crisi climatica. Infine, in tema di decrescita, con uno sguardo più ampio sul concetto di "sviluppo sostenibile" e per un'ulteriore critica ai relativi obiettivi siglati dai paesi occidentali, si richiama K. SAITO, *Il Capitale nell'Antropocene*, cit., p. 292, in cui afferma che «gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), il Green New Deal e l'ingegneria geoclimatica non possono contrastare i cambiamenti climatici. La keynesiana ricerca di una «crescita economica verde» porta solo all'ulteriore diffusione di un «modello di vita imperiale» e dell'«imperialismo ecologico». E questo comporta un aggravamento della crisi ambientale globale, alimentando ulteriormente le disuguaglianze. Non possiamo risolvere i problemi causati dal capitalismo mantenendone in piedi la causa prima, cioè il capitalismo stesso. Per fare strada a una soluzione, è necessario porlo al centro di una critica serrata, riconoscendo che è il fattore principale dietro ai cambiamenti climatici».

Senza considerare le più ampie critiche al progressivo smantellamento del ruolo dello Stato così come è stato inteso dalla Carta costituzionale, a vantaggio, appunto, di una concezione del ruolo dei pubblici poteri più *mercantilistica*⁴⁹ ed efficiente, ma pur sempre considerando proprio l'efficienza amministrativa degli enti locali come uno strumento politicamente neutro, piuttosto che orientato verso la massimizzazione dei diritti fondamentali delle persone⁵⁰, come sembrano lasciar intendere le disposizioni che legano l'art. 97 agli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione⁵¹.

Sebbene non si sia mancato di osservare come le legislazioni sulle comunità montane abbiano prodotto un «(...) "distorto" ed irragionevole bilanciamento (...) palpabile nella propensione (tirannica) verso la genericità tranchant degli aziendalistici principi di economicità e di efficienza», spingendo a «(...) semplificare (fino ad ignorare) tutta la complessità dell'amministrazione dei territori di montagna (...)»⁵², il fatto rilevante, almeno a mio modo di vedere, è che nella sostanza viene ribadita l'importanza di due strumenti come la Strategia Nazionale per le aree interne e l'istituto delle *Green communities* al fine di permettere alle Unioni di Comuni montani, anche in forma associata, di migliorare le «"specifiche" condizioni dei territori e dei cittadini montani»⁵³.

49 Sul punto è ancora rilevante l'analisi di L.R. PERFETTI, *cit.*, pp. 32 ss.: «(...) alcuni elementi caratterizzanti l'ultimo trentennio e rilevanti rispetto al tema dell'eguaglianza in senso sostanziale possono essere agevolmente indicati. Occorre partire dalla premessa che il compito (il dovere, più tecnicamente) di porre in essere quelle misure che consentono in concreto il superamento delle disuguaglianze o, più precisamente, la rimozione degli ostacoli ad una piena eguaglianza, durante il Novecento è (sostanzialmente) sempre coinciso con l'attribuzione di questo ruolo allo Stato. (...) Innanzitutto, allora, non serve molto per convincersi che, dalle teorizzazioni ed applicazioni del Welfare in poi, la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale sia stato sostanzialmente un compito degli Stati nazionali. Prescindendo per un momento rispetto alla coincidenza tra quest'ideologia e la struttura della nostra Costituzione repubblicana, è agevole osservare come la crisi fiscale degli Stati (ed il conseguente ridimensionamento dei sistemi di Welfare pubblici), la cessione di sovranità da parte degli Stati europei a vantaggio dell'Unione (con le sue politiche di rigore relativamente al debito pubblico) e, soprattutto, la globalizzazione dei mercati, abbiano determinato una crisi strutturale di questo modello. Se, quindi, lo strumento per la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale vengono fatti coincidere con l'intervento pubblico attraverso il Welfare e quest'ultimo entra in una crisi strutturale, è chiaro che lo stesso destino è segnato all'azione di rimozione degli ostacoli che limitano libertà e eguaglianza. (...) Ancora: è sostanzialmente mutato il segno dell'intervento pubblico sul processo economico; semplificando in modo eccessivo, dall'intervento economico diretto dei poteri pubblici e dalla programmazione economica, si è passati attraverso un'epoca di privatizzazioni e regolazione nell'interesse della concorrenza di mercato, attuando il disegno ordoliberal – con conseguente profonda revisione delle letture dell'art. 41 Cost. Di nuovo, in quanto si faccia coincidere con l'intervento pubblico l'attuazione dell'eguaglianza, ne deriva che il suo radicale mutamento di segno conduce a conseguenze dirette sulla capacità di assolvere al dovere in questione».

50 Per una lettura critica sulla progressiva trasformazione dell'efficienza amministrativa da servente i diritti fondamentali delle sfere giuridiche soggettive, alla luce del combinato disposto di cui agli artt. 97, 2 e 3 Cost., a servente gli interessi propri del mercato, si v. D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Cedam, Padova, 2018, spec. pp. 447 ss.

51 *Ibid.*

52 A. MITROTTI, *cit.*, pp. 579 ss.

53 *Ibid.*

A più riprese, infatti, si torna a porre centralità ad un «(...) *equilibrato sviluppo sostenibile delle risorse montane in unum all'obiettivo di una loro "complementare" coesione (economica, sociale e territoriale) nel Paese ed in tutt'Europa (...)*», anche grazie ad un approccio del tutto nuovo che tenda a spronare gli enti locali per una miglior combinazione, tendente a raggiungere «*livelli accettabili di equilibrio e di sostenibilità nella Repubblica*»⁵⁴.

Appare condivisibile l'opinione per cui un aspetto di rilevante positività introdotto in particolar modo dalle disposizioni in materia di *Green communities* è quello riguardante la sussidiarietà orizzontale, per favorire forme di compartecipazione responsabile da parte delle comunità locali (in quest'ottica si fa esplicito riferimento agli accordi di foresta, ai contratti di fiume e, non ultimo, al ruolo dei Gruppi di Azione Locale GAL). Del resto l'attuazione dei principi di sussidiarietà verticale ex art. 118 comma 1 Cost. ed orizzontale ex art. 118 ult. comma Cost., così come declinati nella *Strategia* e nelle norme in materia di *Green communities* e così come interpretate nel lavoro qui preso in considerazione, contribuiscono decisamente a quelle forme di «*ibrida fusione*», come espresso dall'autore, tra il ruolo dei pubblici poteri, ad ogni livello di governo, e quello della cittadinanza attiva e del terzo settore.

Tuttavia non si può sottacere come questo aspetto di devoluzione o, più precisamente, di compartecipazione pubblico-privato sia criticabile nel momento stesso in cui distoglie piuttosto gravemente i poteri pubblici dal perseguimento del pubblico interesse relativamente alla salvaguardia delle zone montane e alla piena uguaglianza delle persone che ivi abitano, per delegare ai privati e al potere di mercato un ruolo preminente nella definizione di specifiche finalità, le quali concorrono a determinare un approccio che, com'è stato dimostrato dagli studi di Michel Foucault, modella i luoghi e le relazioni sociali in funzione di una scelta ideologica, influenzando altresì le pratiche di governo del territorio, tra cui quelle di rigenerazione urbana⁵⁵.

Delegare ampiamente determinati compiti e decisioni, in funzione di quello che, sempre in un'ottica neoliberale, viene definito "governo del territorio", alle regole di mercato, finisce per contribuire a quelle forme di sfruttamento finalizzate alla massimizzazione del profitto economico, riducendo le comunità locali da cittadini cui destinare il *favor legislationis* a «(...) *una pluralità di figure proprie del processo economico (consumatori, commercianti, risparmiatori, investitori (...), professionisti, imprese dominanti e dipendenti, le più varie categorie di lavoratori, e via enumerando)*, perdendo completamente la centralità del titolare di diritti (fondamentali, costitu-

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Aspetto tenuto in considerazione dalla Legge 12 settembre 2025, n. 131, all'art. 2 comma 2 ultimo periodo, in commento al §3 di questo contributo. Per un'analisi critica del concetto di rigenerazione urbana si rimanda a F. CASTELLANO, *Il precario equilibrio fra tutela dell'ambiente e salvaguardia paesaggistica nel processo di transizione ecologica*, in *Atti di convegno "I novellati artt. 9 e 41 della Costituzione"*, Pisa, University Press, 2024, pp. 45-60.

zionalmente garantiti) e scomponendo le pretese modellandole secondo il tipo di relazione descritto dalla legge»⁵⁶.

4. La recente legislazione italiana delle zone montane e il dogma dello sviluppo sostenibile

Per completezza dell'indagine si deve ora soffermare l'attenzione sulla rilevante evoluzione della legislazione italiana sulla disciplina giuridica delle zone montane, posto che di recente è stata promulgata la Legge 12 settembre 2025, n. 131, rubricata, appunto, «*Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*».

Anzitutto, tale legge è importante ai fini della nostra indagine perché mette in luce il dogma dello “sviluppo sostenibile” nell'ordinamento italiano, laddove si chiarisce che la «*crescita economica e sociale delle zone montane costituisce un obiettivo di interesse nazionale*» (art. 1 co. 1). Poi, la stessa legge svela le implicazioni dell'adesione ad un simile principio di matrice neoliberale, ove si funzionalizzano i pubblici poteri «*a una risposta perequativa incardinata nella rimozione delle disuguaglianze generate dalla situazione di obiettivo svantaggio economico-sociale delle zone montane (...)*». Ciò, come chiarito in precedenza (cfr. *supra* par. 1), nell'intento di collegare il criterio egualitario non alla massimizzazione dei diritti delle sfere soggettive, ma piuttosto alla soddisfazione degli interessi del mercato e degli attori economici privati. Non a caso, il dettato normativo ordina i pubblici poteri al fine di adottare «*gli interventi necessari per lo sviluppo socio-economico*», nonché «*al fine di promuovere processi di sviluppo (...) sostenibile*» (enfasi aggiunte).

Il dogma dello sviluppo sostenibile, per essere reso concreto e applicabile, ha bisogno di ingenti politiche pubbliche di finanziamento. Non a caso la legge n. 131/2025 reca una serie di rilevanti dotazioni finanziarie⁵⁷ e dispone alcuni criteri per la classificazione dei comuni montani che costituiscono le zone montane e ai quali si applicano le nuove disposizioni. Appare consequenziale, peraltro, un processo di accentramento delle politiche economiche di finanziamento in questione, ove con la predetta disposizione il legislatore italiano ha inteso ripristinare l'originaria competenza statale devoluta alle regioni a seguito dell'abrogazione dell'art. 1 della L. 991/52 attuata dalla L. 142/90. Vero è che l'impianto normativo della legge in commento sembra fare un netto passo indietro rispetto al disegno costituzionale della riforma del titolo V e al criterio della devoluzione delle funzioni amministrative dal centro alla periferia e, in

⁵⁶ L.R. PERFETTI, *cit.*, pp. 34-35.

⁵⁷ In particolare di «*105 milioni di euro per l'anno 2025, (...) 123,5 milioni di euro per l'anno 2026, (...) 119,6 milioni di euro per l'anno 2027, (...) 108 milioni di euro per l'anno 2028, (...) 110,5 milioni di euro per l'anno 2029, (...) 104,2 milioni di euro per l'anno 2030, (...) 101,3 milioni di euro per l'anno 2031, a 101,6 milioni di euro per l'anno 2032, (...) 101,1 milioni di euro per l'anno 2033 e (...) 101 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno, a 112 milioni di euro per l'anno 2028*» (art. 34 comma 1).

questo caso, dalla città alla montagna, dal momento che non v'è alcun riferimento alle Unioni di comuni montani né vi sono disposizioni in materia di *governance* dei territori montani⁵⁸.

Il mantra di uno sviluppo economico c.d. “sostenibile” è svelato da svariate disposizioni contenute nella L. 131/2025. Una breve rassegna delle norme che maggiormente mettono in luce un siffatto mantra appare sicuramente meritevole di essere svolta.

Al tal proposito è interessante volgere lo sguardo anzitutto alla peculiare struttura normativa dell'intero provvedimento di cui alla L. 131/2025 per rendersi conto della centralità del concetto di sviluppo economico sostenibile. Quest'ultimo è reso evidente dal Capo II inerente la “Programmazione strategica, risorse e monitoraggio” (Capo II); dal Capo III sui Servizi pubblici; e soprattutto dal Capo V che ha ad oggetto proprio lo “Sviluppo economico”.

Che il dogma neoliberale dello sviluppo sostenibile non conosca limiti all'appropriazione delle risorse naturali è circostanza che si riscontra anche quando tali risorse appartengono ad ecosistemi molto fragili e delicati, proprio come risulta per le zone montane. Alcune rilevanti disposizioni della L. 131/2025 mettono bene in evidenza come a fronte dell'assolvimento di siffatto dogma si possano sacrificare risorse naturali di indubbio valore ecologico e pregio paesaggistico. Così avviene per le *«Disposizioni in materia di limiti all'esercizio dell'attività venatoria nei valichi montani»*, di cui all'art. 15 della legge in questione, stante che l'attività venatoria, nei valichi di montagna, dai 1000 mt di altitudine, finora vietata, viene ora consentita. Fa riflettere, peraltro, come il legislatore italiano abbia dovuto istituire le cc.dd. Zone di protezione speciale⁵⁹; il che conferma come ora la regola generale sia costituita dalla possibilità di esercitare una delle attività maggiormente impattanti sulla fauna ornitologica.

⁵⁸ Aspetto evidenziato da A. MITROTTI, *cit.*, pp. 625 ss., sin dall'approvazione in Senato, il 31 ottobre 2024, del Disegno di Legge n. 1054, che poi diverrà la Legge in commento, in cui si rileva come essa sia *«(...) giacente su logiche poco sistematiche: miopi ed incapaci di mettere a fuoco le basi portanti dell'attuale regime giuridico delle zone montane della Repubblica»*.

⁵⁹ La nuova legge sulla montagna, approvata in via definitiva l'11 settembre 2025, ha suscitato particolare allarme poiché contiene una norma che riapre la caccia sui valichi montani. *«Questa mossa legislativa bypassa le sentenze dei tribunali che avevano precedentemente vietato la caccia in 475 valichi lombardi, considerati corridoi migratori cruciali. L'emendamento, introdotto dal deputato leghista Francesco Bruzzone e sostenuto dal centrodestra, con il Ministro Lollobrigida che ha giustificato l'intervento come un modo per "ristabilire la normalità", è un attacco diretto alla protezione della fauna migratoria»*, rilevano gli ornitologi. *«La norma aggira il divieto prevedendo l'istituzione di Zone di Protezione Speciale (ZPS) con una regolamentazione della caccia che la vieta solo prima del 1° ottobre. Ciò è scientificamente insensato, poiché la migrazione di passeriformi come i tordi avviene principalmente tra ottobre e novembre. Inoltre, l'emendamento protegge solo i valichi sopra i 1000 metri, lasciando centinaia di altri valichi sotto questa altitudine, cruciali per la migrazione, senza alcuna tutela»*, fa notare il Ciso.

Tratto da <https://www.ildolomiti.it/altra-montagna/ambiente/2025/nuova-legge-sulla-montagna-un-ritorno-al-medioevo-della-gestione-faunistica-nazionale-forte-e-unanime-preoccupazione-della-comunita-scientifica-ornitologica> (ultimo accesso, 26 settembre 2025).

L'art. 13 sugli «*Ecosistemi montani*» contiene alcune disposizioni orientate allo sviluppo sostenibile, dal momento che con siffatta norma il legislatore italiano demanda ai pubblici poteri competenti il ruolo di ridurre il numero della popolazione animale selvatica, con una disposizione specifica sull'abbattimento della specie *canis lupus*. La norma in questione si pone a netta difesa di una parte delle istituzioni locali dei territori montani, che, in tempi recenti, hanno adottato misure drastiche in materia di abbattimento dei grandi carnivori - orsi e lupi in particolare - sebbene, proprio in alcune importanti zone montane, simili misure risultano osteggiate da una parte della popolazione, attraverso rilevanti impugnazioni dinanzi al giudice amministrativo, il quale, spesso, ha accolto le istanze di salvaguardia degli animali, bloccando di conseguenza gli abbattimenti⁶⁰.

Lo sviluppo sostenibile, specie nell'attuale epoca digitale, non può che passare attraverso una massiccia incentivazione dell'uso delle nuove tecnologie. A questo proposito, l'art. 10 riguardante le «*Disposizioni in materia di formazione superiore nelle zone montane*» prevede forme di insegnamento alternative attraverso le piattaforme digitali per la didattica a distanza (co. 4) e, in riferimento alle università, anche la promozione di un programma di partenariato per l'innovazione con gli operatori privati con l'obiettivo di costruire rapporti fra ricerca e imprese e incoraggiare le applicazioni pratiche dell'intelligenza artificiale (IA) in settori quali quelli delle tecnologie per l'agricoltura o della produzione industriale manifatturiera. Il programma di partenariato è basato su sponsorizzazioni economiche e altre forme di liberalità (co. 5).

Significativamente, in tal senso, sono previste forme incentivanti in materia di telecomunicazioni (art. 11), pascoli e boschi montani (art. 12), studi e ricerche di carattere straordinario e attività tecnico-scientifiche volti alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (art. 14), monitoraggio dei ghiacciai e dei bacini idrici (art. 16), natalità (art. 29, mediante un contributo *una tantum*), per l'acquisto e la ristrutturazione di abitazioni principali in montagna (art. 27).

⁶⁰ Il riferimento, in particolare, va alle dichiarazioni del presidente della Provincia Autonoma di Trento, Maurizio Fugatti, il quale ha di recente dichiarato che «c'è delusione, ovvio, ma c'è soprattutto incredulità. A forza di cercare cavilli su cavilli non ci si accorge che il mondo reale è un'altra cosa e che i cittadini, giorno dopo giorno, sentenza dopo sentenza, stanno perdendo fiducia nelle istituzioni», a seguito della notizia del nuovo stop all'ordinanza di abbattimento di due lupi appartenenti al branco che da mesi sta provocando gravi danni a seguito di ripetuti attacchi ad un allevamento sui monti di Ala. Nel comunicato stampa continua affermando che «è difficile provare a comprendere le ragioni di quest'ultimo come di altri pronunciamenti della magistratura. L'aspetto tecnico giuridico poco importa alla nostra comunità seriamente preoccupata per la crescita esponenziale dei grandi carnivori in un territorio piccolo come il nostro (...). Credo che si sia perso il senso della misura e l'ordine di priorità, anteponendo ideologia e animalismo spinto al valore della vita umana e delle fatiche di uomini e donne che da secoli cercano di preservare la montagna cercando di viverci». La notizia è rinvenibile presso il sito web dell'ufficio stampa della Provincia Autonoma di Trento: <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Lupi.-Fugatti-Si-e-perso-il-senso-della-realta>. Per una breve analisi della giurisprudenza amministrativa in riferimento al controllo dei grandi carnivori presso la Provincia Autonoma di Trento si rimanda alla nota 23.

In sintonia con l'idea di *overtourism* e turistificazione⁶¹, lo sviluppo economico sostenibile è reso evidente da alcune disposizioni della L. 131/2025 ove sono riconosciute e promosse attività escursionistiche (art. 22), il cui riconoscimento contribuisce alla «diffusione di un turismo sostenibile»⁶² e quella ricettiva dei rifugi (art. 21), oltre al riconoscimento di ulteriori professioni della montagna (art. 24 co. 2).

Altre forme di incentivazione economica che denotano una spiccata propensione a favorire politiche di sviluppo economico sostenibile da parte del legislatore italiano riguardano le misure fiscali a favore delle imprese montane esercitate da giovani con un'età anagrafica inferiore a quarantuno anni (art. 25). Inoltre, ulteriori misure che vanno nella direzione dello sviluppo sostenibile sono quelle in materia di servizi di energia elettrica, acqua, gas, aria propanata e gas di petrolio liquefatti (art. 28) e quelle misure per l'agevolazione del lavoro agile nelle zone montane (art. 26) che prevedono persino l'esonero totale del versamento dei contributi previdenziali, a condizione che tale lavoratore trasferisca la propria abitazione principale e domicilio in un comune montano.

61 Su cui, di recente, la rivista Micromega ha dedicato un intero fascicolo. Si v. AA.VV., *Homo turiticus. Il paradosso del turismo e come uscirne*, su MicroMega n. 5/2025. Sul rapporto tra turistificazione e aree interne e marginali, si v. il contributo di R. CHIMIRRI, *Paesaggi marginalizzati: un'esperienza nella Calabria interna, per un nuovo comunitario*, in *Territorio*, no. 99/2021.

62 Tra l'altro il comma 2, nell'intento di definire il concetto di «percorso escursionistico», inteso come «percorso (...) che si forma per effetto del passaggio dell'uomo o degli animali», invade la competenza residuale regionale, posto che ad oggi numerose regioni hanno proceduto alla definizione di «percorso escursionistico», con esiti assai differenziati, in considerazione delle differenze orografiche, sociali ed ambientali, ma anche delle differenti sensibilità in materia di tutele delle zone montane. Per l'Abruzzo (legge n. 42, art. 2, co. 1, lett. a) si tratta dell'attività turistica, ricreativa e sportiva che si svolge su tracciati ubicati prevalentemente in montagna al di fuori dei centri abitati, finalizzata alla conoscenza e all'esplorazione degli ambienti naturali, anche antropizzati, senza l'ausilio di mezzi a motore. Analogo concetto è contenuto all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge n. 12 del 2010 del Piemonte e all'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge n. 2 del 2017 della Campania: attività di carattere turistico-ricreativo, naturalistico e culturale praticata nel tempo libero e finalizzata alla conoscenza del territorio in generale ed all'esplorazione degli ambienti naturali, anche antropizzati, senza l'ausilio di mezzi a motore. Secondo l'Emilia-Romagna (legge n. 14 del 2013, art. 2) per escursionismo si intende l'attività turistica, ricreativa e sportiva che si svolge su tracciati ubicati prevalentemente al di fuori dei centri urbani, finalizzata alla visita e all'esplorazione degli ambienti naturali e del patrimonio storico-culturale, architettonico e religioso del territorio. Per la Toscana (legge n. 17 del 1998, art. 2) e le Marche (legge n. 2 del 2010, art. 2) si tratta dell'attività turistica, ricreativa e sportiva che, prevalentemente (precisazione della legge Marche) al di fuori dei centri urbani, si realizza nella visita o nella esplorazione degli ambienti naturali, anche antropizzati, senza l'ausilio di mezzi a motore. Simile definizione è contenuta all'articolo 2 della legge n. 21 del 2000 della Puglia: attività turistica, ricreativa e sportiva che, al di fuori dei centri urbani, si realizza attraverso visite ed esplorazioni di ambienti naturali, anche antropizzati, senza l'ausilio di mezzi a motore. La Basilicata esula dal semplice contenuto giuridico, facendo riferimento ad aspetti quasi metafisici, in quanto la Regione Basilicata favorisce «l'escursionismo quale mezzo per realizzare un rapporto equilibrato con l'ambiente» (legge n. 51 del 2000, art. 1, co. 1). Rispetto a quanto suesposto appare evidente che, escludendo il concetto filosofico riportato nella legge della Basilicata, la definizione è sostanzialmente comune tra quelle Regioni che hanno provveduto a precisarla, ad eccezione dell'Emilia-Romagna che non esclude nelle attività escursionistiche l'utilizzo dei mezzi a motore». L'excursus normativo è tratto da G.P. BOSCARIOL, *La sentieristica nella normativa e nella giurisprudenza*, Club Alpino Italiano (a cura di), Milano, 2020, pp. 59-60.

Ulteriori disposizioni della L. 131/2025 si pongono in modo evidente in favore del mantra dello sviluppo sostenibile. Si tratta di quelle contenute negli articoli 19, 20, e 30, in materia, rispettivamente, di incentivi agli investimenti e alle attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori di montagna (art. 19), atti di ricomposizione fondiaria (art. 20)⁶³ e registro nazionale dei terreni silenti (art. 30)⁶⁴. Disposizioni che rispecchiano la visione neoliberale del principio in questione e denotano un disegno perverso di antropizzazione dell'ecosistema montano.

Vero è che l'art. 19 L. 131/2025 prevede ingenti forme di finanziamento pubblico al fine di sviluppare, attraverso strumenti di mercato, le zone montane. Così, la recente legislazione consente a imprenditori agricoli e forestali singoli e associati un contributo, sotto forma di credito d'imposta, in misura pari al 10% del valore degli investimenti effettuati. La norma va letta in combinato disposto con gli artt. 20 e 30, in materia di ricomposizione fondiaria e registro nazionale dei terreni silenti. L'art. 20, difatti, istituisce un tavolo tecnico per l'individuazione di misure volte ad agevolare la compravendita di terreni agricoli e gli atti di ricomposizione fondiaria, in particolare aventi a oggetto i terreni agricoli di superficie non superiore a due ettari e i relativi fabbricati rurali. L'art. 30 promuove il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, allo scopo dichiarato di valorizzare il territorio agro-silvo-pastorale, di salvaguardare l'assetto idrogeologico, di prevenire e di contenere il rischio di incendi e di prevenire fenomeni di pericolosità e di crolli nonché il degrado ambientale. Per farlo verrà istituito il «Registro nazionale dei terreni silenti» nell'ambito del sistema informativo forestale nazionale del *Sistema informativo agricolo nazionale* (SIAN)⁶⁵.

Nel segno dello sviluppo sostenibile, risulta piuttosto evidente il *favor legislatoris* nei confronti del mercato e degli attori economici privati in ambito agricolo e agroforestale, i quali riceveranno così cospicui contributi, in forma di

63 Sugli atti di ricomposizione fondiaria si v. il contributo di E. TOMASELLA, *La questione irrisolta del riordino fondiario*, in *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, C. Losavio e G. De Fano (a cura di), Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, spec. pp. 54 ss.

64 Per un'analisi sul diritto all'accesso alla terra ed il riparto di competenze tra Stato e regioni, si rimanda a C. LOSAVIO, *L'"accesso alla terra" e la tutela del suolo agricolo: significato, ripartizione di competenze e legislazione regionale*, *ivi*, pp. 81 ss. e, in riferimento ai terreni abbandonati e silenti, pp. 91 ss.

65 Secondo l'art. 3 comma 2 lett. g) del D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*) si definiscono terreni abbandonati «i terreni forestali nei quali i boschi cedui hanno superato, senza interventi selvicolturali, almeno della metà il turno minimo fissato dalle norme forestali regionali, ed i boschi d'alto fusto in cui non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento negli ultimi venti anni, nonché i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata attività agricola da almeno tre anni, in base ai principi e alle definizioni di cui al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e relative disposizioni nazionali di attuazione, ad esclusione dei terreni sottoposti ai vincoli di destinazione d'uso». Mentre i terreni silenti, a mente della successiva lett. h) sono «i terreni agricoli e forestali di cui alla lettera g) per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria».

credito d'imposta, per «servizi ecosistemici e ambientali benefici per l'ambiente e il clima».

Detta disposizione si collega con quanto contenuto nelle succitate norme di cui agli artt. 20 e 30, in quanto quest'ultima norma dispone una ricognizione dei terreni abbandonati e silenti, al precipuo scopo, stante l'interpretazione esegetica delle norme in questione, di favorire la ricomposizione fondiaria, ovvero di 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.

Si tratta, invero, di una disposizione che ricalca piuttosto fedelmente la medesima finalità contenuta nell'art. 17 del Piano di rigenerazione olivicola della Regione Puglia⁶⁶, per cui appare evidente una sottile trama tendente, sia nei territori montani che nei territori colpiti da calamità naturali⁶⁷, a procedere ad un graduale quanto ineluttabile processo di ricomposizione fondiaria – le cui misure sono destinate in particolare alla piccola proprietà – al fine di avvantaggiare gli operatori economici professionali, a cui sono rivolte anche importanti agevolazioni.

È una chiara dimostrazione di come gli interessi di mercato e degli attori privati, in uno scenario dominato da politiche governative tese a implementare il dogma dello sviluppo sostenibile, diventino dominanti rispetto ad altri interessi pubblici tutelati dall'ordinamento. Del resto non si comprende altrimenti l'esigenza, più volte evidenziata dal legislatore, di “far fronte” al “problema” della frammentazione fondiaria, giudicata un serio limite allo sviluppo economico sostenibile⁶⁸, sebbene sia palese affermare che la frammentazione rappre-

⁶⁶ Approvato con Decreto interministeriale n. 2484 del 6 marzo 2020, in attuazione dell'articolo 8-quater della Legge 21 maggio 2019, n. 44.

⁶⁷ Il riferimento è alla questione del disseccamento degli ulivi in Puglia, per cui sia consentito di richiamare G. D'ELIA, *Il rapporto tra Scienza e Diritto nel Piano di rigenerazione olivicola della Puglia, stato dell'arte e criticità*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti locali*, 11 maggio 2022, disponibile su <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202022/Dottrina/Giovanni%20Delia.pdf>.

⁶⁸ Si v. E. TOMASELLA, *La questione irrisolta del riordino fondiario*, cit., p. 1, in cui si sostiene che «L'eccessiva frammentarietà e polverizzazione della proprietà fondiaria rendono assai difficoltoso l'esercizio dell'attività agricola. Ciò si verifica soprattutto nelle aree montane ove la scarsa redditività dei suoli rende ancora più problematica la messa in atto di politiche tese all'accorpamento di terre che possano costituire la base di aziende agricole competitive». In tal senso si è mossa da tempo la Regione Lombardia, in particolare con il Capo VII bis (Istituzione della Banca della Terra Lombarda) della L.R. 31/2008, rubricata "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale", la quale, «(...) per superare la polverizzazione della proprietà fondiaria dei boschi (...)», promuove «(...) la gestione attiva del bosco, in particolare attraverso i consorzi forestali (...) che però potranno esercitare la loro attività esclusivamente sui terreni loro conferiti in gestione. Importante sottolineare come dei consorzi forestali possano fare parte anche le imprese boschive e in generale i soggetti della filiera bosco legno». Tratto dalla Relazione di accompagnamento alla L.R. 31/2008, disponibile su https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/002dc5b2-08f5-4a36-ac9f-64c7eeb4c32/Guida_lettura_TU_lr31_2008.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-002dc5b2-08f5-4a36-ac9f-64c7eeb4c32-IVdeN1e

senti l'esplicazione del diritto alla *piccola* proprietà (art. 42, co. 2 Cost.), fortemente rivendicato dalle lotte contadine di riappropriazione e redistribuzione delle terre⁶⁹. Fatto che, dunque, dimostra come la realizzazione del principio di uguaglianza e del principio di redistribuzione della ricchezza sia un presidio imprescindibile contro i tentativi di speculare sulla terra, non solo a fini agricoli⁷⁰.

Invece, da una lettura sistematica delle norme in commento, pare evidente lo sforzo del legislatore di favorire le logiche accentratrici del mercato, tendenti all'aumento della redditività, ad un efficiente sfruttamento del suolo⁷¹ e alla competitività, ossia al mantra dell'attuale concetto di sviluppo economico sostenibile proprio dell'ideologia neoliberale.

È evidente il cambio di paradigma rispetto al passato. Difatti, come evidenziato già da tempo da autorevole dottrina⁷², negli anni successivi alla riforma agraria che dispose la redistribuzione fondiaria, gli sforzi – vani – dei pubblici poteri furono comunque volti ad individuare strumenti di matrice cooperativistica per ovviare ai problemi dell'appena nascente frammentazione dei terreni agricoli⁷³. Furono soprattutto ragioni di efficienza amministrativa, complessità regolamentare e (probabile) volontà politica, la ragione per cui gli strumenti di natura cooperativa non trovarono piena applicazione, vanificando gli sforzi per salvaguardare la piccola proprietà agricola.

L'approccio odierno, invece, è nettamente orientato verso tutt'altra direzione. Preso atto del fallimento delle politiche di protezione della piccola proprietà agraria, nonché delle forme di gestione cooperativa e comune dei terreni agricoli⁷⁴, siffatta direzione è destinata ad uno sfruttamento professionale ed imprenditoriale delle terre, in mano a operatori economici di rilevanti dimen-

69 Si v. in tal senso G. MEDICI, *Legge per la trasformazione del latifondo (legge stralcio)*, Tipografia del Senato, Roma, 1950.

70 Si v., in letteratura, S. LIBERTI, *Land Grabbing. Come il Mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Minimum fax, Roma, 2011.

71 Giudicato un concetto di «incredibile rozzezza» dalla dottrina più classica ed autorevole. Tanto per cui la proprietà individuale della terra mette in rilievo un bisogno della terra, difatti l'Autore, con un linguaggio d'alta poesia, sottolinea che «(...) nel rapporto con la terra il criterio di convenienza entra, ma entra come uno degli elementi di quella complessa realtà di vita; la *spes fructus* percipiendi c'è, e come !, nell'agricoltore, tanto che perfino i poeti lo chiamano avaro, ma in questa *spes* entrano tanti elementi, che non sono il puro lucro, e in quell'avarizia vi sono tante esigenze, che solo una veduta astratta e dottrinarica può scambiare per esigenze astrattamente utilitarie. (...) [L]a vita della terra è sì direbbe carnalmente e spiritualmente inclusa nella vita del soggetto, proprio per questo sono vinte tutte le impossibilità e i paradossi del duplice distacco, che la proprietà del suolo individuale presenta. (...) L'unione del singolo con la singola terra per realizzarsi ha bisogno così dell'aiuto degli altri individui come dell'aiuto delle altre terre». Così G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, Diritto, Proprietà*, su *Rivista di diritto agrario*, 1952, p. 246 e pp. 252-253.

72 Il riferimento è a M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., *passim*, la cui ricostruzione in materia di proprietà e gestione della terra in modo cooperativistico è conforme alle ricostruzioni dottrinarie effettuate da G. Capograssi, v. nota precedente.

73 Quella che T. Piketty definirà poi una sorta di «proprietà sociale», ovvero uno dei modi di superamento dell'attuale regime di concentrazione della proprietà, in T. PIKETTY, *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano, 2020.

74 Si rinvia alla nota 72.

sioni, i quali gestiscono le proprietà tramite l'implementazione di pratiche intensive di coltivazione e allevamento.

Si è passati da un approccio cooperativistico ad uno imprenditoriale, con effetti chiaramente diversi sul piano delle tutele. Se, infatti, l'approccio cooperativistico (sviluppatosi tra gli anni sessanta e settanta) partiva da una visione di salvaguardia della ricchezza collettiva e parcellizzata, tendendo quindi a salvare un'economia reale e una ricchezza diffusa tra le famiglie, pur nelle difficoltà di ottimizzare i processi produttivi provenienti da numerosi piccoli soggetti economici, l'approccio imprenditoriale tende a sottrarre, o di fatto⁷⁵ o mediante appositi strumenti giuridici, la piccola ricchezza a favore di soggetti che detengono i mezzi di produzione e che, nell'ottica del rapporto costi-benefici, si pongono in un rapporto con la terra da un punto di vista aziendalistico, promuovendone, dunque, un uso in larga misura orientato allo sviluppo economico sostenibile⁷⁶.

⁷⁵ Nelle discipline extragiuridiche si usa il concetto di «land grabbing» per identificare quei fenomeni di accaparramento delle terre agricole, da parte di soggetti privati, in particolare di società imprenditoriali globali, al fine dello sfruttamento intensivo per massimizzarne la produzione. Il termine compare per la prima volta in J. VON BRAUN e R. MEINZEN-DICK, *"Land grabbing" by foreign investors in developing countries. Risks and opportunities*, in IFPRI Policy Brief, 2009, p. 1, disponibile su <https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2022/07/14854.pdf>, in cui si legge che «One of the lingering effects of the food price crisis of 2007–08 on the world food system is the proliferating acquisition of farmland in developing countries by other countries seeking to ensure their food supplies. Increased pressures on natural resources, water scarcity, export restrictions imposed by major producers when food prices were high, and growing distrust in the functioning of regional and global markets have pushed countries short on land and water to find alternative means of producing food. These land acquisitions have the potential to inject muchneeded investment into agriculture and rural areas in poor developing countries, but they also raise concerns about the impacts on poor local people, who risk losing access to and control over land on which they depend. It is crucial to ensure that these land deals, and the environment within which they take place, are designed in ways that will reduce the threats and facilitate the opportunities for all parties involved». Per una lettura critica del concetto di land grabbing e degli effetti che produce sul piano sociale e di rapporto tra essere umano e territorio si rimanda a M.G. GRILLOTTI DI GIACOMO e P. DE FELICE, *I predatori della terra: Land grabbing e land concentration tra neocolonialismo e crisi migratorie*, Franco Angeli, Milano, 2019.

⁷⁶ Sul portale del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica compare il documento «Le infrastrutture verdi e i servizi ecosistemici in Italia come strumento per le politiche ambientali e la green economy: potenzialità, criticità e proposte, Valutazioni e proposte espresse dalla fase di preparazione e dal processo partecipativo della Conferenza», in cui si legge che «Talune perduranti pratiche agricole, esercitate con criteri non sostenibili, e secondo modelli produttivi di tipo intensivo, possono essere causa di impoverimento della qualità ambientale per la perdita di biodiversità, per la riduzione della fertilità, per il possibile emergere di problemi di erosione dei suoli e, non ultimi, per i fenomeni di inquinamento del terreno e delle acque, dovuti all'impiego non controllato di fertilizzanti e fitofarmaci di sintesi chimica. Esercitata con criteri ecologici l'agricoltura consente, viceversa, di conservare e valorizzare i servizi della natura e la sopravvivenza di molte specie vegetali e animali minacciate. Per le sue caratteristiche l'agricoltura rimane in ogni caso strettamente dipendente dai servizi eco sistemici forniti dal territorio e dagli spazi entro cui è esercitata» (p. 16). Eppure è evidente che le produzioni intensive non sono osteggiate e, anzi, appaiono essere favorite dal regolatore pubblico. In tal senso si veda il lavoro di M. CIERVO, *Emergenza Xylella in Salento (Puglia): una questione geopolitica*, in *Quaderni del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, Numero Speciale*, 2023, la quale mette in luce il sostegno pubblico allo sviluppo di impianti intensivi di uliveti a seguito del noto caso del disseccamento rapido degli ulivi nel territorio pugliese.

In sostanza, si può concludere affermando come l'attuale approccio normativo in materia di riconoscimento e promozione delle zone montane nell'ordinamento giuridico italiano, lungi dal rappresentare il punto di svolta in chiave di salvaguardia di tali fragili ecosistemi, in ossequio ad una lettura non antropocentrica del principio contenuto nell'art. 44 co. 2 della Costituzione, rappresenta anzi una ulteriore prova dell'affermarsi dell'ideologia neoliberale/ordoliberal nelle democrazie occidentali (Stati Uniti ed Unione Europea), con tutte le conseguenze che da ciò derivano in tema di tutela effettiva dell'ecosistema proprio delle zone montane e di conseguenza sul piano del riconoscimento dei diritti fondamentali e della concreta realizzazione dei principi di uguaglianza sostanziale delle persone.

5. Conclusioni

In questo articolo, dedicato all'analisi della recente disciplina sulle zone montane, ho avanzato una critica sul piano giuridico ad uno dei dogmi che alimenta l'ideologia neoliberale: il principio dello sviluppo economico sostenibile. Nel segno di un simile dogma, si è argomentata una profonda spaccatura tra la tutela delle zone montane e il loro sviluppo, posto che l'ordinamento italiano è passato – in poco meno di cinquant'anni – da una politica tendente alla salvaguardia delle sfere giuridiche soggettive e alla realizzazione del principio di uguaglianza, ad una politica puramente utilitaristica, che sottende la preminenza del mercato rispetto ad altri valori protetti dal sistema costituzionale.

Tratto fondamentale del cambio di paradigma è da attribuirsi al processo di integrazione europea, in cui i principi costituzionali nazionali hanno trovato una luce ed una lettura nuove sulla base dell'introduzione dei principi contenuti nelle fonti primarie comunitarie, tra cui quelle di cui agli articoli 3 e 174 del TFUE che hanno impresso una direzione inedita ai pubblici poteri in materia di sviluppo economico sostenibile dei territori montani.

Le politiche pubbliche sono così chiamate a promuovere specifici interessi ritenuti predominanti rispetto ad altri. Tra questi interessi predominanti, l'interesse allo sviluppo economico sostenibile lascia intravedere le macroscopiche lesioni nei confronti dell'ecosistema della montagna e, conseguentemente, dei diritti degli animali – umani e non umani – che ivi vi abitano. Di qui il sorgere di un'insanabile contraddizione. Il concetto di sviluppo sostenibile presuppone una crescita economica illimitata, al fine di produrre e consumare merci e servizi, contribuire alla trasformazione tecnologica e sociale e generare maggiore ricchezza per determinate classi sociali⁷⁷. Ricchezza che diviene sempre più concentrata in poche mani⁷⁸, contribuendo a gravi fenomeni di disuguaglianza.

⁷⁷ Si rimanda alla lettura di J. SCHUMPETER, *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, ETAS, 2002.

⁷⁸ Si v., tra i tanti, L. CHANCEL, T. PIKETTY, E. SAEZ, G. ZUCMAN, *World inequality report 2022*, disponibile su https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf, in cui si rileva che «Il 10% più ricco della popolazione mondiale riceve il 52% del reddito globale,

È noto come il concetto di sostenibilità implichi la capacità di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri⁷⁹. Tuttavia questa definizione, fatta propria dall'ONU, accoglie la crescita economica come base per la soddisfazione dei bisogni umani, e ritiene che lo sviluppo della tecnologia e una migliore organizzazione sociale possano produrre una crescita equilibrata e sostenibile⁸⁰. Aspetto molto criticato da una parte della dottrina⁸¹, che ritiene impossibile coniugare sostenibilità ambientale e sociale e crescita economica in un quadro dominato dal neoliberismo.

In questo solco il ruolo dei pubblici poteri cambia radicalmente, non solo a causa delle pressioni esercitate da determinati operatori economici sul regolatore⁸², ma anche a motivo dello «(...) spostamento dei poteri decisori al di fuori dello Stato» che in tal modo pone «un problema di permanenza della sovranità e di autonomia decisionale»⁸³. Appare evidente che qualsivoglia intervento da parte dei pubblici poteri volto alla salvaguardia e allo sviluppo delle aree montane sia fortemente limitato dal ruolo assunto, a seguito della piena integrazione europea, dallo Stato regolatore⁸⁴, secondo una visione ben lontana da quella avuta dai padri costituenti e dalle conseguenti evoluzioni normative, caratterizzate dal ruolo dominante della programmazione economica nel senso della salvaguardia

mentre la metà più povera della popolazione ne percepisce solo l'8,5%. In media, una persona appartenente al 10% più ricco guadagna 122.100 dollari all'anno, mentre un individuo appartenente alla metà più povera ne guadagna solo 3.920. Le disuguaglianze di ricchezza globale sono ancora più pronunciate delle disuguaglianze di reddito. La metà più povera della popolazione mondiale possiede quasi nulla perché si divide solo il 2% della ricchezza totale. Al contrario, il 10% più ricco della popolazione mondiale possiede il 76% di tutta la ricchezza mondiale».

⁷⁹Nel 1987 la Commissione delle Nazioni Unite per la Brundtland, nel *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, ha tracciato una definizione di sostenibilità, fatta propria dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di cui alla Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale del 25 settembre 2015. In detta sede ha ritenuto che: «*Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits - not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes*». Tratto da <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

⁸⁰ V. nota precedente.

⁸¹ Cfr. *supra* nota 48.

⁸² Sia permesso rinviare alla lettura di G. D'ELIA, *Potere economico e "cattura" della scelta pubblica: Il caso Porsche in Puglia*, su *Questa Rivista*, n. 1/2024, spec. pp. 999 ss.

⁸³ Così R. CALDERAZZI, *Le ragioni di un'indagine sulla funzione di regolazione*, su *Questa Rivista*, n. 2/2024, p. 3.

⁸⁴ Sul passaggio dallo Stato sociale allo Stato regolatore si v., *ex multis*, G. MAJONE e A. LA SPINA, *Lo Stato regolatore*. Bologna, il Mulino, 2010.

della piccola proprietà agricola, del suo sviluppo in senso cooperativistico e del raggiungimento del godimento collettivo dei beni⁸⁵.

Vero è che ogni intervento orientato allo sviluppo sostenibile delle aree montane sarà contrassegnato da una visione dei pubblici poteri affine a quella del libero mercato, ossia tendente allo sfruttamento mercantile, consumista e intensivo dei territori e delle comunità ivi presenti.

Del resto l'analisi sul piano del diritto positivo da noi condotta (cfr. *supra* par. 3) denota un deciso cambio di paradigma nelle politiche e negli strumenti giuridici atti a favorire lo sviluppo economico delle zone montane sin dagli anni Novanta del XXI secolo, evidentemente la fase storica in cui si è avuto il più deciso processo di strutturazione dell'ideologia neoliberale (e ordoliberal) nelle democrazie occidentali (rispettivamente Stati Uniti d'America ed Europa), cui sono sottese politiche di tipo estrattivo e colonialista⁸⁶, in vista dello sfruttamento delle risorse ambientali ed ecologiche per finalità egoistiche del mercato. In questo solco non stupisce l'insistenza del legislatore italiano e comunitario nel proporre strumenti giuridici a favore dell'accentramento fondiario, posto che questi rappresenta il primo tassello per un più efficiente sfruttamento del suolo a fini meramente produttivi, secondo il modello neoliberale/ordoliberal.

Ciò disattende, a mio avviso, profondamente l'intero impianto costituzionale che vede invece nel territorio uno degli elementi cardine per il pieno sviluppo della persona, sia nella sua sfera individuale che nell'interazione con il tessuto sociale. Ma anche un bene da salvaguardare, nell'interesse delle future generazioni (art. 9 co. 2 Cost.).

⁸⁵ Si rinvia alle note 33, 71 e 72.

⁸⁶ Una autorevole dottrina internazionale sostiene che lo strumento principale per diffondere la versione ordoliberal del neoliberalismo al di fuori della Germania sia stato proprio il processo di integrazione europea. Così D.J. GERBER, *Constitutionalizing the Economy, German Neo-liberalism, Competition Law and the New Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1994. Altra dottrina pone l'accento sul fatto che l'ordoliberalismo sia stato il precursore ideologico fondamentale delle politiche europee di austerità, ponendo a fondamento dell'Unione Europea principi come la concorrenza tra imprese e la stabilità finanziaria, che hanno giustificato le politiche di austerità a seguito delle crisi dei debiti subprime e del debito sovrano (2007-2012). Si rinvia, per un approfondimento, a T. BIEBRICHER, F. WOGELMANN, *The birth of austerity. German Ordoliberalism and Contemporary Neoliberalism*, London, Rowman & Littlefield, 2017. Non v'è ragione di non evidenziare il nesso, da un punto di vista storico, tra politiche di austerità e finanziarizzazione della sfera pubblica, che ricomprende anche la forte influenza degli operatori del mercato finanziario sulle politiche ambientali e sullo sfruttamento dei territori. A tal fine si rimanda alla lettura di A. VOLPI, *I padroni del mondo, Come i fondi finanziari stanno distruggendo il mercato e la democrazia*, Roma, Laterza, 2024, spec. pp. 12 ss. e pp. 167-170. I contributi appena citati ci permettono, dunque, di comprendere quale sia la bussola che ha orientato i pubblici poteri nel definire nuovi limiti di carattere economico-finanziario all'azione dell'Ordinamento a tutela dei diritti fondamentali delle sfere giuridiche soggettive unitamente a nuove forme di sfruttamento delle risorse naturali nei territori dell'Unione, a partire dagli anni Novanta, fase in cui il processo di sussunzione del diritto al mercato di matrice neoliberale ed estrazione di valore, da parte delle imprese dominanti nel mercato, incontrava sempre meno ostacoli giuridici, rimossi gradualmente dall'Ordinamento sotto l'egida dell'ideologia ordoliberal. Su questo aspetto, per una chiara e sintetica ricostruzione delle trasformazioni dell'Ordinamento italiano dagli anni Novanta ad oggi, si rinvia a L.R. PERFETTI, *Eguaglianza vs. disuguaglianze*, cit., pp. 33-44.

Resta da chiedersi allora a quale interesse miri il legislatore italiano nel momento in cui afferma che la «*crescita economica e sociale delle zone montane costituisce un obiettivo di interesse nazionale*» (art. 1 co. 1 L. 131/2025). Non è dato riconoscere da una lettura organica delle disposizioni ivi contenute e né, tantomeno, da una lettura in chiave storica e sistematica della disciplina giuridica delle aree montane un «*interesse sociale*», ovvero sia un interesse «*come necessario al progresso della società, alla realizzazione dell'eguaglianza tra le classi*»⁸⁷, bensì un richiamo ad un generico «*interesse nazionale*», una clausola generale indeterminata⁸⁸, che pare rinviare ad un interesse proprio dello Stato⁸⁹, ossia – stante quanto detto sinora – quello di salvaguardare interessi economici predominanti, come quelli delle società private che intendono promuovere attività di sfruttamento delle zone montane a fini meramente egoistici.

Da una simile prospettiva, non è difficile scorgere una commistione tra interesse pubblico alla gestione efficiente e produttivistica del territorio e interesse privato allo sfruttamento razionale del suolo, stante anche il richiamo espresso agli artt. 174 e seguenti del TFUE (art. 1 co. 1 della L. 131/2025), che, come s'è visto (cfr. *supra*, par. 2), impone ai pubblici poteri di colmare i «*ritardi*» delle aree «*meno favorite*» nel segno del dogma dello sviluppo economico sostenibile.

Ciò che appare evidente, almeno ai nostri occhi, è che il riferimento ad un generale «*interesse pubblico nazionale*», da parte della nuova disciplina giuridica delle aree montane, sia effettuato «*sulla base di una scelta ideologica e non di una mera valutazione delle esigenze organizzative della società*»⁹⁰.

Letto sotto detta luce appare evidente che l'interesse nazionale corrisponda all'interesse economico allo sviluppo sostenibile, nella sua intima ma evidente contraddizione e dunque ad un uso del suolo a fini imprenditoriali che non coincidono con gli altri interessi protetti dall'Ordinamento giuridico, tra cui l'interesse alla salvaguardia degli ecosistemi e l'interesse sociale.

87A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, XXVI, 1972, p. 60.

88 Sull'analisi delle clausole generali si rinvia a V. VELLUZZI, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, nonché a L. R. PERFETTI, *Per una teoria delle clausole generali in relazione all'esercizio dei pubblici poteri. Il problema dell'equità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012.

89 *Ivi*, p. 61 nota 8, il quale pone in dubbio che l'interesse nazionale possa coincidere con l'interesse della nazione e non, invece, con l'interesse dello Stato, «*se non sono riscontrabili nell'ordinamento positivo – come non lo sono, a nostro parere, rispetto all'ordinamento italiano – elementi sufficienti a ritenere che la parola nazione sia usata in senso proprio anziché in luogo della parola Stato con cui viene normalmente confusa*». Anzi, sulla scorta di quanto analizzato sinora, si può avanzare l'ipotesi che l'interesse nazionale appaia coincidere, oggi, con l'interesse governativo al *laissez-faire* nei confronti degli operatori rilevanti del mercato nello sfruttamento delle risorse naturali per lo sviluppo economico sostenibile.

90 A. PIZZORUSSO, *cit.*, p. 67

Sarebbe oltremodo un segnale di scarsa onestà intellettuale considerare astrattamente il concetto di “interesse nazionale” senza volgere lo sguardo a ciò che la realtà produce nella sua materialità⁹¹. Come ha osservato un'autorevole dottrina, l'identificazione di un interesse pubblico da tutelare avviene, nella sua ipotesi più semplice, «(...) contestualmente alla formazione dell'atto che lo tutela», oppure l'atto può tendere «(...) alla tutela di interessi fissati in precedenza attraverso altri atti o fatti giuridici – e per fatti non si intende qui riferirsi, com'è manifesto ai soli fatti normativi - (...)» (enfasi aggiunte) o, per ultimo, l'atto tende ad individuare interessi pubblici ma la realizzazione avviene «(...) mediante distinte attività, destinate ad essere compiute in tempi successivi»⁹².

Dunque, stante la realtà materiale, che restituisce innumerevoli esempi di sfruttamento indiscriminato del territorio⁹³, è agevole concludere che l'interesse nazionale coincida prevalentemente con l'interesse economico di matrice neoliberale ed, in particolare, imprenditoriale volto a connettere con infrastrutture altamente impattanti le aree urbane alle aree interne e montane⁹⁴, e, di conse-

91 Dov'è del giurista non è solo quello di interpretare le norme, ma interpretarle nella loro realtà storica, ossia, detto in termini più eleganti, quello della «ricerca, riconsiderazione e svelamento delle ragioni del diritto in ogni momento storico». Così G. PASTORI, *Intervento*, in *Il ruolo dei docenti di diritto nell'università del domani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 75.

92 Ivi, p. 69

93 «Se si escludono le nuove aree di cantiere (che costituiscono quasi due terzi dei nuovi cambiamenti), il consumo permanente rappresenta il 42% del totale, con una prevalenza di edifici, strade e piazzali pavimentati, mentre i pannelli fotovoltaici a terra (+421 ettari) rappresentano una porzione importante del nuovo suolo consumato reversibile, seppure con impatti diversi a seconda del tipo di impianto». Si v. SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2024, Michele Munafò (a cura di), *Report Ambientali SNPA*, n. 43/2024, p. 16, su <https://www.snpambiente.it/notizie/temi/soil/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2024/>

94 Sarebbe oltremodo complesso elencare le innumerevoli opere infrastrutturali che impattano sull'ambiente e gli ecosistemi montani. In questa sede ci limitiamo ad elencare solo i più recenti e uno dei più noti. L'ultimo in ordine di tempo riguarda le infrastrutture per le olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026, per cui è prevista la costruzione di bretelle autostradali, gallerie, circonvallazioni, viadotti, ponti, il tutto al fine di velocizzare gli spostamenti tra una località e l'altra per assistere alle gare ed in cui emergono numerosi problemi idrogeologici, che di recente hanno prodotto una profonda frana a Cortina d'Ampezzo a seguito dei lavori di costruzione della cabinovia olimpica e alla sovrapposizione dei cantieri, per cui si rimanda alla lettura di una fonte giornalistica, in mancanza di fonti scientifiche: <https://www.ildolomiti.it/cronaca/2025/olimpiadi-dopo-il-crollo-del-terreno-trema-la-funivia-socrepes-esposto-per-proteggere-i-cittadini-ipotizzate-responsabilita-penali-per-disastro-e-frana-colposa> (ultimo accesso, 2 ottobre 2025). Esempi più noti sono le infrastrutture per l'alta velocità (Bologna-Firenze, Torino-Lione e l'ultima, ancora in corso, il c.d. bypass della città di Trento), in cui sono emersi o stanno emergendo problematiche idriche in riferimento al prosciugamento o inquinamento delle falde acquifere. In riferimento ai lavori dell'alta velocità Torino-Lione si rimanda a C. A. TASSINARI, *L'effetto Antropocene. Polemiche, identità collettive, e alcune note sul Treno ad Alta Velocità Torino-Lione*, in *E|C*, n. 41/2024, pp. 34-49, su <https://mimesisjournals.com/ojs/index.php/ec/article/view/4430>. Sull'alta velocità Bologna-Firenze si rimanda a S. FABRIZIO, *La “lezione” del Mugello*, su http://www.lapei.it/wp-content/uploads/2011/10/TAV_3parteIII.pdf. Infine, in riferimento alle problematiche ambientali del c.d. bypass di Trento, in mancanza di riferimenti scientifici in materia, trattandosi di un'opera in corso, si rimanda alla seguente fonte documentale:

guenza, replicare, anche nelle zone montane, le dinamiche tipiche di sfruttamento del suolo che già avvengono, sotto gli occhi di tutti, nelle aree “sviluppate”.

Un aspetto che, ponendosi in evidente contraddizione con gli articoli 9 e 41 della Costituzione⁹⁵ e le politiche europee in materia di salvaguardia degli ecosistemi dalla incessante antropizzazione delle attività economiche⁹⁶, risulta allineato ai principi di fondo che reggono l'Unione europea, in particolare al principio ordoliberal dell'economia sociale di mercato il quale riscrive i diritti fondamentali, come anche il linguaggio giuridico⁹⁷, alla luce degli interessi economici. In un simile quadro i pubblici poteri appaiono orientati esclusivamente

<https://www.lindipendente.online/2023/01/05/esiste-unaltra-tav-di-cui-non-si-parla-i-cittadini-di-trento-lottano-per-fermarla/> (ultimo accesso, 2 ottobre 2025).

⁹⁵ V. *supra*, nota 13.

⁹⁶ Ci si riferisce alla *Nature Restoration Regulation*, di cui al Regolamento UE 2024/1991, noto anche come “Regolamento sul Ripristino della Natura”, entrato in vigore il 18 agosto 2024 e che rappresenta un atto fondamentale tendente a salvaguardare e ripristinare la biodiversità e la salute degli ecosistemi. Esso prevede che gli Stati membri predispongano e trasmettano alla Commissione, entro il primo settembre 2026, un Piano Nazionale per il Ripristino, finalizzato all'individuazione degli habitat terrestri, marini, urbani, forestali e agricoli degradati («in particolare quelli potenzialmente più in grado di catturare e^o stoccare il carbonio nonché di prevenire e ridurre l'impatto delle catastrofi naturali», come si legge nel considerando n. 7) ed al loro ripristino, gradualmente, secondo queste scadenze: il 30% degli habitat al 2030, il 60% al 2040 e il 90% al 2050. A seguito dell'approvazione da parte della Commissione europea, gli Stati membri attueranno quanto previsto, fornendo aggiornamenti sullo stato di attuazione. Il Regolamento è rinvenibile su https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

⁹⁷ Sarebbe oltremodo complesso analizzare le trasformazioni del linguaggio giuridico, dagli anni Novanta ad oggi, in tema di valori fondamentali protetti dall'ordinamento. La questione, di rilevante interesse, a parere di chi scrive, meriterebbe una trattazione a sé. S'è accennato, tuttavia, in questa sede (*supra*, par. 3), che il concetto di *valorizzazione*, ampiamente usato dal legislatore sin dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (noto come *Bassanini-ter*), corrisponde all'attribuzione di valore economico ad un bene protetto dall'ordinamento. È il caso dei beni culturali, definiti, nel corpus del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *patrimonio culturale*, con un chiaro accento su un concetto di matrice economica, per cui, in dottrina, sono state avanzate analisi volte a dimostrare il *favor* nei confronti dell'attribuzione del valore di scambio anche agli elementi culturali. In tal senso si v. G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2015, spec. § 2 e 3. Ma il linguaggio giuridico, impregnato di concezioni mercantilistiche, coinvolge numerosi altri valori protetti dall'Ordinamento. Come l'innesto del termine *capitale*, di evidente matrice capitalistica, in svariate qualificazioni giuridiche. È il caso del concetto di *capitale umano*, coniato nel 1992 dall'economista statunitense Gary Becker, allievo di Milton Friedman, dunque originatosi nella scuola neoliberalista di Chicago e fatto proprio dall'OCSE negli anni delle due crisi economico-finanziarie (2007-2012), inteso come l'insieme di conoscenze, abilità, competenze e altri attributi individuali che facilitano la creazione di benessere personale e sociale. Per un approfondimento si rinvia a P. BARABINO, *La valorizzazione del “capitale umano” e la “modulazione” del tributo*, su *Rivista trimestrale di diritto tributario* n. 2/2021. Ma il concetto di *capitale* è usato a piene mani per designare altri valori, come quelli di ambiente ed ecosistema, oggi ricadenti nella definizione di *Capitale naturale*, associato ai servizi ecosistemici. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (MASE), infatti, nel definire il concetto di *Capitale naturale*, gli attribuisce un giudizio di valore meramente economico e strumentale al soddisfacimento dei bisogni umani, nell'ottica, dunque, dell'antropocentrismo. Si legge, infatti, che «[l]a nostra prosperità economica e il nostro benessere dipendono dal buono stato del capitale naturale, compresi gli ecosistemi che forniscono beni e servizi essenziali:

a massimizzare i postulati del libero mercato nel segno del dogma dello sviluppo economico sostenibile, relegando in secondo piano ogni altro interesse meritevole di tutela.

terreni fertili, mari produttivi, acque potabili, aria pura, impollinazione, prevenzione delle alluvioni, regolazione del clima, ecc.». Tratto da <https://www.mase.gov.it/portale/capitale-naturale-e-servizi-ecosistemici>. Come detto, non è questa la sede per affrontare una tematica così ampia e transdisciplinare, ma appare interessante notare, ai fini della nostra indagine, come l'economia sociale di mercato sussuma a sé ogni strato del diritto, tanto da mutarne il linguaggio e – di conseguenza – l'oggetto delle tutele, in un raffinato ed inafferrabile processo di reinterpretazione e disapplicazione dei principi costituzionali, spostando tutto il peso sull'elemento economico. In tal solco muta persino l'ontologia dell'oggetto della tutela e, di conseguenza, la funzionalizzazione dei pubblici poteri, orientata non più alla tutela fattiva della *res* oggetto di tutela, e dunque delle sfere giuridiche soggettive inserite nel contesto territoriale e sociale di riferimento. Per essere più chiari, l'ambiente, secondo la concezione fornita dal MASE, non è tutelato *in re ipsa*, in quanto tale, ma in quanto mero *fornitore* di servizi ecosistemici (ossia di *valore*). Pertanto se ne riconosce l'importanza non in base al fatto che è, ma al fatto che *offre*. Con la prevedibile conseguenza che se l'ambiente *non fornisce*, sarebbe dunque *inutile* e pertanto privo di tutela (?). L'indagine sulla trasformazione del linguaggio giuridico aprirebbe a scenari ancora inesplorati, posto che la scienza linguistica ha inteso dimostrare come le strutture del linguaggio influiscano profondamente sulle concezioni della realtà e sulle differenti visioni del mondo. In questo senso si v. B. L. WHORF, *Linguaggio, pensiero e realtà*, Raccolta di scritti, John B. Carroll (a cura di), Boringhieri, 1970. Inoltre il filologo Victor Klemperer ha inteso dimostrare come anche solo impercettibili mutamenti linguistici abbiano prodotto effetti significativi nelle visioni del mondo e delle relazioni sociali nel corso della storia. Egli pose come caso di studio il Terzo Reich. Spiegava, infatti, che «se per un tempo sufficientemente lungo al posto di eroico e virtuoso si dice "fanatico", alla fine si crederà veramente che un fanatico sia un eroe pieno di virtù e che non possa esserci un eroe senza fanatismo. I termini fanatico e fanatismo non sono un'invenzione del Terzo Reich, che ne ha solo modificato il valore e li ha usati in un solo giorno con più frequenza di quanto non abbiano fatto altre epoche nel corso degli anni. Il Terzo Reich ha coniato pochissimi termini nuovi, forse verosimilmente addirittura nessuno. La lingua nazista in molti casi si rifà a una lingua straniera, per il resto quasi sempre al tedesco prehitleriano; però muta il valore delle parole e la loro frequenza, trasforma in patrimonio comune ciò che prima apparteneva a un singolo o a un gruppuscolo, requisisce per il partito ciò che era patrimonio comune e in complesso impregna del suo veleno parole, gruppi di parole e struttura delle frasi, asservisce la lingua al suo spaventoso sistema, strappa alla lingua il suo mezzo di propaganda più efficace, più pubblico e più segreto». Cfr V. KLEMPERER, *LTI - La lingua del Terzo Reich - Taccuino di un filologo*, traduzione di Paola Buscaglione Candela, Giuntina, 1998. Con ciò s'intende ipotizzare come l'egemonia culturale dominante in una certa fase storica tenda a diffondere un determinato linguaggio, nel nostro caso giuridico, proprio del sistema di valori di riferimento. La trasformazione del *nomen iuris*, poi, nel corso del tempo, produce mutamenti sul punto di vista da cui si osserva il bene oggetto di tutela, mutando, dunque, l'interpretazione delle norme positive esistenti, la produzione normativa e l'applicazione amministrativa, in un perenne processo di sussunzione del linguaggio giuridico al mercato di matrice neoliberale di cui è difficile coglierne la portata. Per un approfondimento di più ampia portata si rinvia a A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune, sfruttamento e sussunzione nel capitalismo bio-cognitivo*, Roma, DeriveApprodi, 2017.