

queste istituzioni

«Avenir Montagne».
La tutela della montagna in Francia
tra diritto dell'ambiente, turismo
sostenibile e transizione ecologica

Luigi Colella

Numero 1/2022

31 marzo 2022

«Avenir Montagne». La tutela della montagna in Francia tra diritto dell'ambiente, turismo sostenibile e transizione ecologica

di Luigi Colella*

Sommario

1. La montagna nel contesto giuridico europeo: brevi note comparative. – 2. La tutela della montagna in Francia: la specialità del diritto d'oltralpe. – 3. Un precedente storico: il Discorso del Presidente Valéry Giscard d'Estaing a Vallouise. – 4. La *loi Montagne* del 1985 tra «protection et aménagement de la montagne». – 5. La *loi Montagne II* del 2016: *un nouveau pacte entre la Nation et la montagne*. – 6. La tutela della montagna tra diritto urbanistico, turismo sostenibile e difesa degli equilibri ecologici. – 7. La governance partecipata della montagna: le *Parlement de la Montagne* nell'esperienza della Région Occitanie. – 8. La tutela della montagna di fronte alla sfida del cambiamento climatico. – 9. La montagna come risorsa (integrale) della transizione ecologica.

Sintesi

Il diritto della montagna in Francia costituisce un *modello* originale di tutela, conservazione e sviluppo della montagna. La Repubblica francese riconosce la montagna come un insieme di territori il cui sviluppo equo e sostenibile costituisce un obiettivo di interesse nazionale per il loro ruolo economico, sociale, ambientale, paesaggistico, sanitario e culturale. In questa prospettiva la *loi montagne* del 1985, modificata nel 2016, costituisce ancora oggi una normativa a difesa degli equilibri ecologici, di tutela dell'ambiente e di governo del territorio, nonché di valorizzazione del turismo delle zone montane e di promozione dello sviluppo sostenibile della Nazione. Di fronte alle nuove sfide della crisi ecologica globale e della emergenza sanitaria, il legislatore francese – nella *loi climat et résilience* del 2021 e nel piano nazionale *Avenir Montagne* – ha già individuato la montagna come una vera “risorsa integrale” della transizione ecologica.

Abstract

Mountain law in France is an original *model* of mountain protection, conservation and development. The French Republic recognizes the mountain as a set of territories whose fair and sustainable development constitutes an objective of national interest due to their economic, social, environmental, landscape, health and cultural role. In this perspective, the French law on the mountains of 1985, amended and updated in 2016, still constitutes a legislation to defend the ecological balance, to protect the environment and to governance the territory, as well as to enhance tourism in mountain areas and to promote the sustainable development of French

* Assegnista di Ricerca di Diritto pubblico comparato, Università della Campania “L. Vanvitelli”.

nation. Faced with the new challenges of the global ecological crisis and the health emergency, the French legislator – in the loi climate résilience of 2021 and in the national plan Avenir Montagne – recognized the mountain as a true "integral resource" of the ecological transition.

Parole chiave

Diritto e montagna in Francia; la *Loi Montagne*; montagna e cambiamento climatico; *Avenir montagnes*; montagna e transizione ecologica.

1. La montagna nel contesto giuridico europeo: brevi note comparative.

«Un paese di pianura per quanto sia bello, non lo fu mai ai miei occhi. Ho bisogno di torrenti, di rocce, di pini selvatici, di boschi neri, di montagne, di cammini dirupati ardui da salire e da discendere, di precipizi d'intorno che mi infondano molta paura». Così si esprimeva Jean-Jacques Rousseau in un momento storico in cui si intendeva celebrare l'immagine romantica della montagna come luogo idilliaco non contaminato dalle brutture della società urbanizzata e industrializzata¹. Il pensiero di Rousseau, ancora oggi, nella società globalizzata figlia dell'Antropocene², conserva la sua straordinaria attualità perché proprio nelle aree di montagna, ritroviamo valori, culture, memorie, identità e sentimenti, oltre alla genesi dell'indissolubile rapporto tra uomo e natura.

È indiscusso che le montagne, veri "giganti della terra"³, siano oggi beni comuni dell'umanità⁴, centri unici di diversità biologica e culturale, sempre più considerati come "ecosistemi fragili", meritevoli di protezione transnazionale e *governance* multilivello⁵, nonché di valorizzazione e sviluppo sul piano giuridico, economico e socio-ambientale.

Nella geografia europea, le zone montane costituiscono circa il 65 per cento del territorio dell'Unione europea, ospitando il 57 per cento della sua popolazione europea.

¹ In tal senso si veda R. C. ZANINI, *Salutami il sasso. Dinamiche della popolazione e della memoria in una comunità alpina di confine*, FrancoAngeli, 2014.

² P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori 2005; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436.

³ Si veda il volume fotografico *Montagne. I giganti della Terra*, con Introduzione di Nives Meroi, Ed. Skira, 2021, in cui diverse immagini accompagnate dai pensieri di autorevoli pensatori, raccontano le più famose montagne del mondo.

⁴ La montagna rappresenta circa il 25% della superficie terrestre occupata da oltre 800 milioni di persone. Sulla montagna come bene comune si veda A. CROSETTI, J. F. JOYE, «*La montagne et la gestion collective desbiens: quelles influences? Quelles interactions?*», *Journal of Alpine Research, Revue de géographie alpine*, 2021 109-1.

⁵ Sul piano internazionale dal 1992, con la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo e con l'Agenda 21 (art. 13), la montagna è stata oggetto di una rinnovata e di una crescente preoccupazione volta alla sua tutela e al suo sviluppo sostenibile. Sul punto si veda S. MARCHISIO, *I Profili internazionali e la Convenzione delle Alpi*, in R. LOUVIN, P. MACCHIA, (a cura di) *Tutela e valorizzazione della montagna*, Aracne, 2015, p. 19-30. Sulla necessità della tutela transnazionale e multilivello della montagna si veda M. NAYLOR. *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, Droit Université Grenoble Alpes, 2020, reperibile sul sito <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03474856/document>.

Secondo uno studio della Commissione Europea⁶, possiamo distinguere le aree montuose in quattro gruppi principali in base a criteri ambientali e periferici: 1) le aree montane e le cosiddette aree assimilate (aree artiche) del nord Europa; 2) le zone montane dell'Europa temperata; 3) le montagne mediterranee; 4) le montagne-isole periferiche.

A prescindere dalle classificazioni o dalle categorie che si possono ricavare sul piano prettamente geomorfologico, risulta pienamente pacifico che si tratta di un patrimonio ricco di biodiversità, con *handicap* geografici specifici e con caratteristiche e potenzialità economiche differenti.

Sul piano prettamente giuridico, la proclamazione del 2002 come *Anno Internazionale delle Montagne*, da parte delle Nazioni Unite, ha rappresentato sicuramente un importante passo del processo di tutela della montagna a livello globale, iniziato nel 1992 con il Vertice sulla Terra di Rio de Janeiro. Come si ricorderà il Capitolo 13 dell'Agenda 21, intitolato “Gestione degli ecosistemi fragili: sviluppo sostenibile delle montagne” ha avuto sicuramente il merito di porre le montagne sullo stesso piano dei cambiamenti climatici, della deforestazione tropicale e della desertificazione, tutte questioni essenziali nella prospettiva mondiale di tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Già con la Direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975 sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, in Europa si stabiliva un regime particolare di aiuti ed indennità compensative per queste aree, al fine di migliorare l'efficienza delle strutture agrarie, incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli agricoltori. Secondo tale Direttiva, le zone agricole svantaggiate comprendono le zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, per proteggere dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale. In base a questa prima normativa le zone di montagna sono composte di comuni o parti di comuni che devono essere caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficile.

Negli anni Novanta, la Convenzione delle Alpi – firmata dagli otto Paesi alpini Austria, Francia, Germania, Italia, Svizzera, Liechtenstein, Slovenia e Monaco, come anche dall'Unione Europea, ed entrata in vigore nel 1995 – è stata sicuramente un “precursore” nel suo genere,

⁶ Si veda uno studio sulle aree montane in Europa del 2004 voluto dalla direzione generale della Politica regionale (DG Regio) della Commissione europea commissionato all'Istituto NordRegio, sul punto si veda anche il *Rapport d'information n° 458 (2010-2011) de M. Jacques BLANC, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 27 avril 2011* -<https://www.senat.fr/rap/r10-458/r10-458.html>.

considerata il primo trattato internazionale al mondo che considera un'area montana transnazionale nella sua interezza geografica⁷.

In questo quadro, l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha previsto che «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni 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 direzione, il Parlamento europeo con la risoluzione del 10 maggio 2016 sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'Unione europea (2015/2279(INI)) e la risoluzione, approvata il 3 ottobre 2018, su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche (2018/2720(RSP)), ha posto la centralità delle aree interne, rurali e montane nelle politiche di sviluppo dell'Unione europea.

Attualmente, sebbene l'Unione Europea non dedichi alla montagna una disciplina *ad hoc*, unitaria, organica ed integrata⁸, la strategia dell'Unione è oggi molto attiva in campi che, direttamente o indirettamente, incidono sugli interessi delle zone montane⁹; si pensi alle politiche sulla coesione sociale, alla politica agricola comune e alle misure su ambiente e biodiversità¹⁰, nonché difesa del clima.

⁷ La Convenzione delle Alpi è stata portata a compimento e firmata a Salisburgo (AT) il 7 novembre 1991 dall'Austria, dalla Francia, dalla Germania, dall'Italia, dal Liechtenstein, dalla Svizzera e dalla CEE. La Slovenia ha firmato la convenzione nel 1993 mentre Monaco è diventata parte contraente nel 1994 sulla base di un protocollo aggiuntivo separato. La convenzione è entrata in vigore nel 1995 ed ulteriori impegni specifici sono stati definiti in otto Protocolli tematici. La Convenzione delle Alpi è uno strumento per la sostenibilità unico e giuridicamente vincolante che mira a salvaguardare i sensibili ecosistemi alpini, insieme alle identità culturali regionali, al patrimonio e alle tradizioni delle Alpi per le generazioni future. Si veda per approfondimenti il sito <https://www.alpconv.org/it/home/>.

⁸ P. BILLET, *L'Union européenne et la montagne: perspectives pour une meilleure maîtrise de l'urbanisation des sols en zone de montagne*, in *L'urbanisation de la montagne Observations depuis le versant juridique – Actes du colloque des 24-25-26 mai 2012 (Chambéry et Valloire)*, Université de Savoie, GRIDAUH, Institut de la Montagne, Lextenso-LGDJ, 2013, p. 235.

⁹ M. ONIDA, *La montagna nelle politiche dell'Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore?*, in *Scienze del Territorio*, n. 4, 2016, *Riabitare la montagna*, pp. 58-66; si veda M. ONIDA, *Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes: l'exemple à prendre de la Convention alpine*, *Revue du Droit de l'Union européenne*, n. 4/2008, pp. 739-782.

¹⁰ Alcune disposizioni hanno più importanza di altre per l'ambiente montano. Si pensi, ad esempio, alla Rete Ecologica "Natura 2000", realizzata a partire dalle cosiddette regioni biogeografiche, fra cui quella alpina (la quale comprende non solo le Alpi ma anche gli Appennini), i Carpazi, i Balcani, i Rodopi, le Alpi scandinave ed i Pirenei, si veda la Direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE e s.m.i., del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. (G.U.C.E. n. L 206 del 22 luglio 1992). Sul punto si veda D. AMIRANTE (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete «Natura 2000»*, Franco Angeli, 2004. La direttiva Habitat del 1992 rappresenta certamente un "punto di svolta" nelle politiche di conservazione della natura in Europa, grazie alla costituzione di una "sistema" di siti protetti, denominato "Rete Natura 2000" che ha inciso sulla tutela e la conservazione della montagna. La novità principale consiste soprattutto nell'approccio "diffuso" della direttiva che non considera più le aree protette come "isole", ma come parti integranti di un più complessivo progetto di governo del territorio nel quale la tutela degli elementi ecologici rappresenta un elemento fondamentale. Si veda C. A. GRAZIANI (a cura di),

Sul piano delle esperienze nazionali, il citato studio della Commissione Europea del 2004 (richiamato nel

Rapport d'information n. 458 (2010-2011) de M. Jacques Blanc fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 27 avril 2011), già distingueva in Europa quattro tipologie di interventi nazionali per le zone di montagna e riconosceva la seguente suddivisione:

- *paesi in cui non è stato possibile identificare una politica per la montagna*: ciò si verificava in quei paesi dove non ci sono montagne (Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Paesi Bassi), in quei paesi con pochissime montagne e solo zone di bassa montagna (come Belgio, Irlanda e Lussemburgo) ed, infine, in quei paesi prevalentemente montani dove la politica della montagna si fonde con la politica generale (come Grecia, Norvegia e Slovenia);

- *paesi in cui le politiche di montagna sono settoriali*: ovvero quei paesi in cui le politiche di montagna sono soprattutto agricole o legate all'ambiente e allo sviluppo rurale (si pensi a Ungheria, Portogallo e Slovacchia);

- *paesi che cercano di promuovere lo sviluppo multisettoriale*: si tratta di paesi in cui al di là dell'agricoltura hanno ampliato il raggio d'azione delle politiche montane all'ambiente, alle infrastrutture, ai servizi pubblici, ecc. (è il caso di Germania, Spagna e Austria);

- *paesi che hanno sviluppato una politica della montagna più integrata*: si pensi alla Francia (con la legge della montagna del 1985), l'Italia (con la legge della montagna del 1994) o anche alla Bulgaria, alla Romania e alla Svizzera.

In questo quadro, il modello francese della *loi montagne* del 1985 rappresenta nel contesto giuridico europeo il primo¹¹ intervento normativo (organico e completo) dedicato alla tutela della montagna e chiamato ad assicurare il difficile equilibrio tra *protezione* e *sviluppo* dei territori montani. L'approccio francese costituisce l'unico ad aver sviluppato il concetto di massiccio come livello politico-operativo per la proposta e l'attuazione di politiche mirate al perimetro montuoso. Forte di questa esperienza francese, la Commissione Europea nel tempo si è mostrata particolarmente convinta della nozione di *massiccio* elaborata dalla Francia, che coinvolge un rappresentante dello Stato, rappresentanti eletti di più comunità a diversi livelli (regioni, dipartimenti, comuni), attori socioeconomici e associazioni presenti nel suo territorio.

Le aree protette e la sfida della biodiversità. Atti del convegno annuale del Club dei giuristi dell'ambiente, 14 settembre 2013, Aracne 2013.

¹¹ Si pensi alla Francia con la Legge 85-30 del 9 gennaio 1985 relativa allo sviluppo e alla protezione della montagna; alla Bulgaria con il disegno di legge sullo sviluppo delle regioni montuose (1993); alla Georgia con la Legge dell'8 giugno 1999 sullo sviluppo socioeconomico e culturale delle regioni di montagna; alla Grecia con Legge 1892/90 che incoraggia l'economia e lo sviluppo delle regioni di montagna emendata dalla legge 2234/94, all'Italia con la Legge 31 gennaio 1994, n. 97 recante nuove disposizioni per le zone montane; alla Svizzera con la Legge federale del 21 marzo 1997 sugli aiuti agli investimenti nelle regioni di montagna; all'Ucraina con la legge del 1995 sullo stato degli insediamenti umani di montagna; alla Federazione Russa con la Legge del 30 dicembre 1998 sullo sviluppo delle regioni montane della Repubblica di Ossezia-Nord Alania.

Fatte queste brevi considerazioni, in questo breve contributo si porrà l'accento sulla evoluzione della legislazione francese in materia di tutela della montagna, ripercorrendo le tappe del processo evolutivo della legislazione d'oltralpe e focalizzando, poi, l'attenzione sull'attualità del diritto francese in tema di *montagna* che si propone oggi di assicurare tre obiettivi strategici della transizione ecologica, ovvero: la tutela dell'ambiente e della biodiversità, il turismo sostenibile delle zone montane e la lotta al cambiamento climatico.

2. La tutela della montagna in Francia: la specialità del diritto d'oltralpe.

La tutela e la valorizzazione della montagna costituisce per l'ordinamento francese “*une préoccupation ancienne*” i cui precedenti storici e normativi risalgono già alla fine del XIX secolo¹².

All'indomani della seconda guerra mondiale, la Francia si è posta l'obiettivo di tutelare la montagna e promuovere lo sviluppo di questi territori assicurando successivamente un *corpus* di norme organiche in grado di proteggere e valorizzare la montagna quale “risorsa nazionale” per l'ecosistema e la biodiversità, da un lato, e per l'economia e per il turismo sostenibile, dall'altro.

La protezione della montagna ha assunto una nuova “forza normativa” anche con l'interesse alla tutela dell'ambiente che, come è noto, è diventata una esigenza concreta ed una volontà affermata dalla comunità internazionale dall'inizio degli anni '70.

La Francia – in modo originale e a differenza della maggior parte degli altri paesi europei – ha adottato ben presto, già nel 1985, una legislazione organica dedicata ai bisogni e alle peculiarità della montagna, creando una sorta di *diritto speciale*, esclusivo per la montagna sino a dedicare una “discriminazione positiva” territoriale che permetteva l'attuazione di politiche pubbliche adeguate alla vita di montagna, considerata in genere più difficile che altrove.

La *loi Montagne* del 1985 è annoverata – con la *loi Littoral* (legge n° 86-2 del 3 gennaio 1986 relativa allo sviluppo, tutela e valorizzazione della costa), – uno dei primi interventi normativi che derogano al principio de “*l'universalité de la loi*”: per la prima volta, disposizioni specifiche si applicano ad alcune parti del territorio nazionale, vale a dire a 5.659 comuni che costituiscono circa un terzo dell'area metropolitana e il 15% della popolazione francese.

Sul piano comparativo va precisato che oggi in Francia¹³, così come in Italia, troviamo una legislazione specifica ed ambiziosa sulla montagna che intende rispondere alle esigenze di

¹² La storia del diritto di montagna ha radici lontane. La montagna è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore fin dal XIX secolo, consapevole che alcuni disturbi della natura e conseguenti all'attività umana erano dannosi per l'intero Paese. Alla fine dell'ottocento si trattava principalmente di rimboschire la montagna per la tutela del territorio (si pensi alle leggi del 28 luglio 1860 e dell'8 giugno 1864) e poi di ripristinare e conservare i terreni montani (si pensi alla legge di 4 aprile 1882).

¹³ In Svizzera la prima è stata la legge svizzera sugli investimenti nelle regioni di montagna (LIM), adottata nel 1974 e rivista nel 1997, mentre in Spagna, durante l'Anno internazionale della montagna nel 2002, è stata preparata una carta per le zone di montagna.

tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In Italia, come è noto, la Costituzione del 1948 già menzionava le montagne come aree caratterizzate da bisogni specifici¹⁴ e successivamente, nel 1971, le comunità montane hanno ricevuto una prima particolare attenzione sul piano normativo, mentre solo nel 1994 è stata adottata una legge *ad hoc* sulla montagna¹⁵.

In Francia, una prima delimitazione territoriale delle montagne risale già al 1961¹⁶, mentre la considerazione degli spazi naturali montani è stata prevista con la legge n. 76-629 del 10 luglio 1976 relativa alla tutela della natura. Come si vedrà più avanti, la prima legge nazionale sulla montagna in Francia è stata approvata nel 1985, successivamente riformata nel 2016. Nel sistema francese la protezione e la valorizzazione della montagna ha assunto sicuramente maggiore forza con la legge costituzionale n. 2005-205 del 1 marzo 2005, relativa alla *Charte de l'Environnement* sulla «costituzionalizzazione» dell'ambiente.

Sebbene nella Costituzione francese non si ritrovi alcun riferimento al termine *montagna*, la tutela delle aree di montagna è assicurata nel *bloc de constitutionnalité* che assicura la difesa degli «equilibri naturali», rientrando, pertanto, la difesa della montagna in quel concetto di «equilibrio» (*environnement équilibré*) richiamato nell'art. 1 della *Charte*¹⁷. Al riguardo, il Consiglio di Stato francese, nel 2008 (CE, Ass., 3 ottobre 2008, comune di Annecy), ha riconosciuto ufficialmente il valore costituzionale della Carta dell'ambiente e ha dichiarato la tutela costituzionale ai grandi laghi di montagna situati nella regione di Annecy.

In questa cornice costituzionale, la dottrina francese¹⁸ ha avuto modo di affermare che la *montagna*, al pari della costa o delle zone umide e dei paesaggi, è considerato come uno degli

¹⁴ Si veda M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Franco Angeli, 2021; sulla questione problematica della definizione di “montagna” nell'ordinamento italiano si veda ancora M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne 2018. Si veda C. DESIDERI, *La montagna nella legislazione italiana. Dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in R. LOUVIN, P. MACCHIA, (a cura di) *Tutela e valorizzazione della montagna*, Aracne, 2015, p. 71. Sugli aspetti giuridici della montagna in Italia si veda anche A. CIASCHI, E. TOMASELLA (a cura di), *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, BUP, 2008

¹⁵ L'articolo 44 della Costituzione italiana vincola il legislatore al rispetto di due obiettivi principali quali il conseguimento di un uso razionale del suolo e la realizzazione di rapporti sociali equi; più in generale realizza una «protezione costituzionale» all'introduzione di politiche agricole e di governo del territorio volte a recepire quelle norme del diritto internazionale che promuovono uno sviluppo economico, sociale e ambientale «sostenibile»; il medesimo articolo prevede, in fine, che «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane». La salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane riveste, dunque, carattere di preminente interesse nazionale e, in generale, a tale scopo concorrono lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali; a favore delle zone montane è intervenuta la legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane» e, da ultimo, la legge 6 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». Cfr.

¹⁶ Cfr. Arrêté du 26 juin 1961 *Delimitation d'une zone de Montagne pour l'application du Decret 61650 du 23-06-1961 relatif à l'application du regime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards*, JORF du 5 juillet 1961.

¹⁷ L'Article 1^{er} della *Charte* stabilisce che “Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé”, sul punto si veda M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, VIII éd., 2019, cit. p. 425.

¹⁸ M. PRIEUR (dir.), *Environmental Law*, Dalloz, 2016, 7a edizione, p. 456-499, ed in particolare p. 479-485.

“spazi fragili” che il diritto nazionale protegge¹⁹. La disciplina di settore che assicura la tutela delle zone di montagna non è però isolata atteso che il diritto comune continua ad applicarsi anche in montagna (come il diritto ambientale, il diritto del servizio pubblico, ecc.) anche se la sua applicazione, anche da parte del giudice, è spesso influenzata dalle specificità della montagna-ambiente (come per esempio dal clima e dalla gestione dei rischi ad alta quota).

È ormai pacifico che, dal punto di vista giuridico, la montagna in Francia costituisca oggi «un insieme di territori il cui sviluppo equo e sostenibile sia un obiettivo di interesse nazionale per il loro ruolo economico, sociale, ambientale, paesaggistico, sanitario e culturale»; per questo la montagna è fonte di «patrimonio, ambiente, benessere economico e sociale» (*Preambolo della legge 28 dicembre 2016*). In questa cornice assume rilievo la protezione giuridica del “bene” montagna e delle sue peculiarità strutturali e funzionali, dei suoi caratteri oggettivi e soggettivi.

Il legislatore francese consapevole della “fragilità” dell’area montana ha gradualmente adattato il diritto francese per promuovere lo sviluppo sostenibile di questi territori sino a riconoscere un vero e proprio “diritto montano” dalle notevoli peculiarità che trasversalmente toccano i temi dell’ambiente, dell’urbanistica, dell’agricoltura e del turismo.

3. Un precedente storico: il Discorso del Presidente Valéry Giscard d'Estaing a Vallouise.

L’attuale diritto francese sulla tutela della montagna costituisce, senza dubbio, il risultato di un processo di evoluzione lungo ed articolato che ha inteso da sempre coniugare la tutela dell’interesse nazionale alla tutela e allo sviluppo della biodiversità dei territori montani con le finalità di gestione e promozione delle comunità locali²⁰.

Da più di trent'anni lo sviluppo delle regioni di montagna, costituisce una questione importante per la conservazione della natura e un settore strategico per lo sviluppo nazionale della Francia e dei suoi Territori d’oltremare.

Negli anni ‘70, le critiche ambientaliste alla iniziale tutela delle zone montane si sono fatte più forti e hanno spinto a pensare a soluzioni più ampie ed armoniche che andavano ben oltre i quadri ristretti dei possibili modelli dei parchi. Secondo Rémy Knafou e Sylvie Pickel, questo periodo è stato caratterizzato dal “cambiamento di sensibilità e rappresentazioni legate allo sviluppo turistico nelle sue relazioni sia con l’ambiente naturale che con il patrimonio culturale”.

¹⁹ Sul punto si veda É. NAIM-GESBERT LAVOISIER, *Refaire le droit de la montagne*, *Revue juridique de l’environnement*, 2017/2, V. 42, p.205-207.

²⁰ Per approfondimenti si veda anche M. DESPAX, *Droit de l’environnement*, Paris, LITEC, 1980; J. FROMAGEAU, Ph. GUTTINGER, *Droit de l’environnement*, Paris, Eyrolles, 1993; J. Liagre, *La forêt et le droit*, Paris, Ed. La Baule, 1997. Si veda République française, 1997, *La zone de montagne, support de politique publique: une définition qui a peu évolué mais une extension importante des territoires concernés* (www.mtnforum.org/resources/library/franc97a.htm); R. ROMI, *Droit et administration de l’environnement* (4e éd.), Paris, Montchrestien, 2001.

Nel 1974 l'esigenza nazionale di tutelare la montagna si rafforza notevolmente sino a rappresentare oggetto di un primo rapporto integrato, un anno dopo, dalla relazione Brocard dal titolo "*Pour que la montagne vive*". Questi documenti sottolineavano, secondo la dottrina francese (Prieur)²¹, «la necessità di meglio proteggere le zone di montagna e dare priorità alla lotta contro l'esodo abitante delle montagne»²².

Questo processo di evoluzione culturale che segna la nascita di un approccio ambientale della tutela della montagna non può non tener conto del "*Discorso del Presidente Valéry Giscard d'Estaing a Vallouise*" tenuto il 23 agosto 1977 al *Parc des Ecrins*, sulle misure adottate in quegli anni dallo stato francese in materia di occupazione, agricoltura e turismo e tutela della montagna²³.

Questo discorso segna una profonda rottura con la politica della montagna perseguita fino ad allora e può essere considerato come una svolta importante nella politica ambientale della montagna. In questo periodo infatti si scontrano due concezioni della montagna: quella di santuario montano e protetto (creazione di diversi parchi nazionali: Vanoise nel 1963, Ecrins nel 1973 poi Mercantour nel 1979) e quella di montagna predisposta per gli sport invernali (grandi stazioni situati in particolare ai margini delle aree centrali o centrali dei parchi nazionali).

Con questo intervento il Presidente francese ricorda che la montagna rappresenta il 20% del territorio nazionale e il 6% della popolazione pertanto l'economia montana deve essere incoraggiata e sostenuta con l'obiettivo di privilegiare l'attrattiva turistica della montagna mettendone in luce i suoi beni: *le tradizioni, il paesaggio, il patrimonio*.

Il discorso di Vallouise annunciava in sostanza anche un freno nell'urbanizzazione turistica della montagna e proclamava allo stesso tempo che la montagna doveva essere "viva, attiva e protetta". In essa si esortava allo sviluppo del turismo «a vantaggio il più possibile della popolazione locale, un turismo accessibile al maggior numero di persone, un turismo rispettoso dei luoghi e dei paesaggi».

A questo discorso è seguito il *Décret 77-1281* del 22 novembre 1977 – *Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne*²⁴ – che approva la direttiva nazionale di sviluppo relativa alla tutela e allo sviluppo della montagna in cui la montagna viene consacrata come entità globale che combina funzioni ecologiche ed

²¹ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement* (4e éd.), Paris, Dalloz, 2001.

²² A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN, M.A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit – tendances émergentes*, Service droit et développement Bureau juridique de la FAO, FAO 2002, p. 55.

²³ Il presidio dell'urbanizzazione in quota e dello sviluppo degli impianti sciistici è quindi entrato a far parte delle politiche pubbliche. A questo proposito, ricordiamo in particolare il discorso del Presidente della Repubblica, Valéry Giscard d'Estaing, a Vallouise, il 23 agosto 1977.

²⁴ Sul punto vedasi il sito <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000335285/>; cfr. anche <https://fresques.ina.fr/montagnes/fiche-media/Montag00040/presentation-de-la-loi-montagne.html>. Cfr. M. Chevalier, *La « Loi Montagne » et sa mise en œuvre (1981-1988)*, *Annales de Géographie*, 98e Année, No. 545 (Janvier-Février 1989), pp. 84-91.

agricole, foreste e turismo, in una visione integrata confermata successivamente dal legislatore nel 1985 con l'adozione della legge sulla montagna. In questo rivoluzionario decreto del 1977 si chiarisce per la prima volta che *«l'agricoltura e la selvicoltura svolgono un ruolo fondamentale in montagna. Modellano i paesaggi, mantengono gli equilibri ecologici, garantendo nel contempo la maggior parte dell'attività economica»*. Con lo stesso provvedimento si sottolinea che *«la seconda grande risorsa della montagna è il turismo»*. Per il mantenimento della vita di montagna è necessario che si diffonda il più possibile, che si integri il più possibile nella vita locale e che lo sviluppo turistico di un massiccio deve poter essere definito e monitorato in stretta collaborazione con tutti coloro che vi partecipano. In altri termini *«il desiderio di un migliore sviluppo, sia per tutelare i siti che per mantenere intatta la ricchezza della montagna, deve valere più particolarmente per l'alta montagna dove, come regola generale, l'edilizia e l'urbanizzazione devono essere ridotte al minimo»*²⁵.

Questa volontà politica di conciliare lo sviluppo e la tutela della montagna ha portato all'adozione della c.d. *Legge della Montagna* nel 1985, approvata alla fine del 1984 che, nell'ottica di assicurare una visione integrata dell'ambiente montano, reca tra i suoi obiettivi la riqualificazione della montagna, il turismo e lo sviluppo dello sci nordico. Ecco perché *Louis Besson*, relatore di questa legge²⁶, si fece promotore di un approccio nuovo basato su tre osservazioni che hanno portato il legislatore francese ad adottare una strategia originale quella dell'autosviluppo (*auto-développement*) della montagna: «l'agricoltura è l'attività fondamentale della montagna, la montagna ha tanti vantaggi sia d'estate che d'inverno e infine i montanari hanno la capacità di controllare il proprio sviluppo»²⁷.

4. La loi Montagne del 1985 tra «*protection et aménagement de la montagne*».

La riforma dell'organizzazione amministrativa intrapresa in Francia a partire dal 1982 ha consentito di dotare l'area montana di uno specifico statuto legislativo. A seguito delle grandi leggi di decentramento del 1982 e del 1983, la legge del 9 gennaio 1985 relativa allo “sviluppo e

²⁵ Con lo stesso *Décret 77-1281* il legislatore pone l'accento sul fatto che ancor più che in pianura, l'eccessiva dispersione di nuovi *habitat*, generalmente destinati alla ricreazione o al turismo, presenta degli inconvenienti. Causa difficoltà all'agricoltura, aumenta i costi di investimento e di esercizio delle attrezzature collettive e dei servizi pubblici e crea vincoli finanziari inaccettabili per le comunità locali i cui mezzi sono generalmente deboli; infine, rischia di degradare la qualità dei paesaggi, in particolare nelle valli o sui loro versanti; ecco perché il legislatore del 1977 già intende raggruppare le nuove costruzioni, o realizzarle in continuità con i borghi esistenti o in nuove frazioni di dimensioni adeguate al loro ambiente.

²⁶ L'attività politica di Besson sull'agricoltura di montagna ha fortemente ispirato e influenzato il diritto della montagna in Francia, di cui Besson è stato uno dei grandi promotori insieme a Robert de Caumont, allora vicesindaco di Briançon, prima di fare il suo ingresso nel governo di Michel Rocard.

²⁷ Secondo Besson per *auto-développement* si intende lo sviluppo di iniziative locali, controllate dalle popolazioni locali, basate sui beni che la montagna può valorizzare. Promuovendo questo orientamento, si è inteso contribuire a diffondere un certo numero di esperienze molto positive in alcune delle piccole valli o paesi di montagna.

tutela della montagna” persegue un obiettivo quanto mai lodevole: fare dell'autosviluppo la soluzione ai problemi che emergono in queste aree molto fragili.

Come è noto, in Francia la *loi Montagne* è stata emanata il 9 gennaio 1985²⁸ allo scopo di individuare una forma di gestione completa e trasversale dei territori montani che, per la prima volta, sono stati elevati ad oggetto di tutela integrata da parte della legislazione francese.

Questa legge – intervenuta secondo alcuni in netto ritardo rispetto al Piano neve del 1964²⁹ – ha dato vita un vero e proprio diritto speciale delle zone montane, destinato alla disciplina di alcune parti specifiche del territorio nelle zone montane e sulla cui esperienza è stata emanata, il 3 gennaio 1986, anche la “*Loi Littorale*” per le zone costiere³⁰.

La *loi Montagne*, più precisamente, mira a coniugare due diverse esigenze: quella della conservazione e dello sviluppo delle zone montane e ricercare un equilibrio “fragile” tra di esse (Billet). Al fine di perseguire questi due obiettivi strategici la normativa del 1985 intende:

- 1) riscrivere le competenze delle comunità montane attraverso l'implementazione del loro ruolo nel campo della pianificazione e del controllo dello sviluppo di tali aree;
- 2) garantire una complessiva protezione degli spazi naturali e dei paesaggi;
- 3) assicurare un migliore controllo della gestione dei servizi delle zone montuose.

Dal punto di vista strutturale, il testo legislativo è così suddiviso:

- Titolo I: Disposizioni generali (articoli da 3 a 7);
- Titolo II: Il diritto alla considerazione delle differenze e alla necessaria applicazione della solidarietà nazionale (artt. 8-16 quater);
- Titolo III: Sviluppo economico e sociale in montagna (artt. 18-73);
- Titolo IV: Pianificazione e tutela delle aree montane (artt. 74 bis a 79);
- Titolo V: Valorizzazione delle risorse specifiche della montagna (articoli da 90 a 93);
- Titolo VI: Soccorso per persone e cose (Articoli da 96 a 97);
- Titolo VII: Disposizioni specifiche dei dipartimenti d'oltremare e relazione annuale (Articoli da 98 a 101).

Ai sensi dell'art. 1, la montagna è intesa come *un insieme di territori il cui sviluppo equo e sostenibile costituisce un obiettivo di interesse nazionale in ragione del loro ruolo economico, sociale, ambientale, paesaggistico, sanitario e culturale.*

²⁸ Cfr. Legge n. 85-30 del 9 gennaio 1985.

²⁹ Secondo L. Besson, la Legge della Montagna è nata con vent'anni di ritardo rispetto al Piano Neve degli anni Sessanta. Si veda L. BESSON, *Retour sur la genèse de la loi Montagne*, in *L'urbanisation de la montagne Observations depuis le versant juridique* - Actes du colloque des 24-25-26 mai 2012 (Chambéry et Valloire), Université de Savoie, GRIDAUH, Institut de la Montagne. Université Savoie Mont Blanc. L'urbanisation de la montagne, May 2012, Lextenso-LGDJ, 2013, p. 21-28.

³⁰ Si veda la *Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000317531/>.

Al fine di garantirne la tutela, lo Stato deve realizzare 17 obiettivi tra cui: la promozione della ricchezza del patrimonio culturale, la protezione degli edifici tradizionali, l'adeguamento delle regole di urbanizzazione alle specificità dei territori montani e un migliore controllo della gestione e dell'uso dello spazio montano da parte delle popolazioni e delle comunità di montagna.

La necessità di un simile corpo organico è legata alla conformazione del territorio francese, che coniuga diversità e originalità dei territori montani. Esso è caratterizzato da rilievi a grande disomogeneità: in alcuni casi si trovano a grandi altezze; in altri a bassa quota, ma hanno forti pendenze, tali comunque, da chiedere interventi legislativi *ad hoc*. Ciò emerge chiaramente dall'articolo 3, in ragione del quale, le zone montane sono caratterizzate da svantaggi significativi che portano a condizioni di vita più difficili e limitano l'esercizio di determinate attività economiche.

Al fine di coniugare conservazione e sviluppo delle aree montane la legge del 1985 ha inteso intervenire già sulla capacità di urbanizzazione dei territori montani. Il controllo dell'urbanistica in montagna intendeva, pertanto, conciliare, nello stesso tempo, «la protection et l'aménagement de la montagne» ovvero *tutela e sviluppo*, al fine di far convivere la tradizionale economia rurale con la moderna economia derivante dal turismo, senza compromettere la tutela dell'ambiente³¹.

Nell'ottica della tutela integrata, la legge francese è apparsa subito come uno strumento di contenimento dell'urbanizzazione assicurando il principio della continuità³² e della prossimità, cercando di evitare l'allargamento degli spazi e il danneggiamento di siti e paesaggi.

Secondo lo spirito della legge, il divieto di costruzioni isolate costituisce uno strumento per preservare il patrimonio naturale e culturale, arginando l'espansione incontrollata delle costruzioni in montagna, che costituisce una conseguenza dell'espansione urbana incompatibile con la conservazione dell'ambiente, dei terreni agricoli o la limitazione delle rischi naturali.

Nonostante i buoni propositi della legge del 1985, alcune modifiche al Codice urbanistico intervenute successivamente hanno, per certi versi, affievolito la forza normativa dell'impianto originario e autorizzato «deroghe su deroghe» consentendo in sostanza alcune tipologie di edificazione nelle aree montane³³ con il rischio di eludere una «urbanizzazione continua» e legittimare un modello c.d. «strisciante» (Billet).

³¹ P. BILLET, *Le contrôle de l'urbanisation dans les zones de montagne (Town planning in mountainous areas)*, *Bulletin de l'Association de géographes français*, 80e année, 2003-1, pp. 31-43.

³² Questo è uno dei principi più importanti del Codice urbanistico francese e consiste in un divieto generale di urbanizzazione isolata poiché l'urbanizzazione si realizza in continuità con paesi, villaggi, frazioni, gruppi di costruzioni tradizionali o abitazioni esistenti (*article L. 122-5 du Code de l'urbanisme*).

³³ Si pensi alla legge "Bosson" del 9 febbraio 1994 recante diverse disposizioni urbanistiche intese ad integrare l'articolo L. 145-5 del codice urbanistico che consente ai Ministri delle attrezzature e dell'ambiente di autorizzare sulle sponde di uno specchio d'acqua artificiale un intervento urbanistico integrato nell'ambiente con

Come si vedrà in avanti, l'originario corpo normativo è stato oggetto di successive modifiche nel corso del tempo³⁴ ed oggi conserva una sua straordinaria originalità. A 36 anni dalla sua adozione, la legge francese, rappresenta (ancora oggi) una c.d. «cathédrales de la République», espressione quest'ultima usata per designare le grandi leggi urbanistiche che hanno introdotto principi fondamentali, all'epoca innovativi, in grado di resistere al cambiamento³⁵, conservando nel tempo la loro modernità di fronte alle sfide della transizione ecologica.

5. La *loi Montagne II* del 2016: *un nouveau pacte entre la Nation et la montagne.*

La montagna – come territorio eccezionale sia per la sua diversità ecologica e paesaggistica, che per le sue risorse culturali e identitarie – rappresenta una ricchezza inestimabile per la Francia.

Preservare questi beni e l'identità montana richiede di conciliare le sfide dello sviluppo e della protezione della montagna. Per raccogliere questa sfida, la legge n. 85-30 del 9 gennaio 1985 sullo sviluppo e la protezione della montagna, integrata dalla legge n. 2016-1888 del 28 dicembre 2016 sulla modernizzazione, sviluppo e protezione dei territori montani, ha introdotto i principi di equilibrio al livello legislativo al servizio di una gestione controllata e sostenibile dei territori montani. La vocazione ecologica della tutela della montagna è evidente nell'art. 1 della legge 1888 del 2016 sulla modernizzazione, lo sviluppo e la protezione dei territori montani in cui si afferma espressamente che: "*La Repubblica francese riconosce la montagna come un insieme di territori il cui sviluppo equo e sostenibile costituisce un obiettivo di interesse nazionale per il loro ruolo economico, sociale, ambientale, paesaggistico, sanitario e culturale. La montagna è una fonte di beni culturali, ambientali, economici e sociali*".

In base alle intenzioni del legislatore del 2016 gli obiettivi di questa legge sono:

- *definire le zone di montagna;*
- *creare un quadro legislativo per la gestione integrata e trasversale dei territori montani;*
- *trovare un equilibrio tra sviluppo e tutela della montagna;*
- *controllare l'urbanizzazione delle aree montane.*

una superficie utile netta massima di 30.000 m² (che era originariamente previsto per la ZAC di Fabrèges). Questo caso ha trovato il suo epilogo con un decreto del 28 giugno 2001 che autorizzava l'istituzione di un'operazione di urbanizzazione sulle rive del lago artificiale di Fabrèges nel comune di Laruns.

³⁴ Sin dai primi anni '90, infatti, il legislatore francese è intervenuto tramite una serie di interventi abrogativi, volti a rendere più organico l'intero impianto normativo. Appaiono, tuttavia, ben più rilevanti le modifiche realizzate negli anni 2000 che hanno dato un apporto concreto alla definizione degli obiettivi della legge. Significativo sarà l'intervento del 2005 (Legge 157 del 2005) con cui si è introdotto l'art. 6-bis sull'*Accordo di massiccio* attraverso cui le regioni possono definire in modo congiunto le modalità di gestione di un massiccio.

³⁵ Si veda La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection de la montagne, dite « loi Montagne » in https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/UI_FEVRIER_MARS_02.pdf.

I principi guida della legge, che sono stati concepiti in termini generali, come una legge quadro, richiedono una traduzione il più vicino possibile ai territori e il più possibile a monte, nei documenti di pianificazione urbanistica e rurale dei comuni montani. Tale riforma garantisce che si tenga conto della diversità dei territori montani e delle loro specificità, nello spirito della Legge Montagna del 1985, che sin dall'inizio prevedeva al suo articolo 8 un principio di adeguamento delle disposizioni di portata generale alle specificità della montagna.

Tra le sue finalità la nuova legge del 2016 intende perseguire l'obiettivo programmatico di assicurare maggiore sinergia tra Stato e comunità locali nella tutela della montagna in vista di assicurare gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Tale modifica, conosciuta come *Loi Montagne II*, ha preso l'avvio dalla necessità di implementare forme di gestione del territorio montano che avvengano in maniera congiunta. Questa normativa è il frutto dell'interlocuzione tra i rappresentanti dei diversi livelli di territorio volta ad elevare tali territori a motori socio-economici del Paese, valorizzandone altresì le potenzialità economiche. Il comma 2 dell'articolo 1 è stato riformulato attraverso la definizione del concetto di *sviluppo sostenibile* e la analitica definizione dei doveri posti in capo allo Stato per la sua realizzazione. Questa dinamica deve anche permettere alla società montana di evolversi senza una rottura improvvisa con il suo passato e le sue tradizioni preservando, rinnovando e valorizzando la sua cultura e identità.

Venendo agli obblighi dello Stato, necessari alla realizzazione di tale obiettivo, il novellato articolo 1 sancisce quanto segue: *«Lo Stato, le autorità locali e i loro raggruppamenti, nell'ambito delle rispettive competenze, attuano politiche pubbliche articolate nell'ambito di una politica nazionale che risponda alle specificità dello sviluppo equo e sostenibile della montagna, in particolare alle sfide legate ai cambiamenti climatici, alla riconquista della biodiversità e alla conservazione della natura e dei paesaggi nonché degli ambienti acquatici, e le esigenze delle popolazioni montane permanenti e stagionali, tenendo conto delle questioni transfrontaliere relative a tali territori»*. Tale intervento ha, dunque, ridefinito anche alcuni degli specifici obiettivi che si pongono in capo allo Stato, riformulati nell'ottica di garantire una migliore e più razionale attività di programmazione e gestione del territorio, al fine di affrontare le sfide poste dall'emergenza ambientale.

Anche l'articolo 2 è stato modificato nello stesso anno attraverso l'introduzione di meccanismi atti a realizzare forme di coordinamento rispetto agli obiettivi programmatici dell'Unione Europea e tra lo Stato e le autorità locali. La legge rafforza il ruolo delle istituzioni proprie della montagna, a trent'anni dalla loro creazione, e ne adegua la composizione rispetto alla nuova organizzazione territoriale della Repubblica (maggiori poteri dei consigli regionali, piena copertura del territorio da parte degli intercomunali, ecc.).

Ad oggi i comuni classificati come montani sono passati da 3.854 nei primi anni '60 a 6.158 nel 2017 (6.092 nella Francia continentale e 66 all'estero). Accanto alle zone di montagna qualificate come tali in senso amministrativo, esistono anche i cd. "massicci" che godono di riconoscimento giuridico e dotati di un organismo specifico, i "comitati dei massicci"³⁶.

La *loi Montagne II* del 2016 si occupa, infatti, di ridisegnare il quadro istituzionale degli attori nel governo della montagna. La nuova disciplina ha creato, nel suo articolo 6, istituzioni montane specifiche: il *Consiglio nazionale della montagna* e i *Comitati di massiccio*. Inoltre, i rappresentanti eletti delle aree montane si sono riuniti in associazione (la c.d. ANEM)³⁷ per partecipare alle linee guida delle politiche nazionali.

La novella ha, inoltre, modificato l'articolo 4 nel senso di ridefinire la composizione e le competenze del *Comitato nazionale della Montagna (CNM)* che è un organo consultivo, presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da parlamentari, rappresentanti di regioni e dipartimenti, rappresentanti dei sei massicci metropolitani (Alpi, Corsica, Giura, Massiccio Centrale, Pirenei e Vosgi e i tre massicci d'oltremare (Réunion, Martinica e Guadalupa), socio-professionali (rappresentanti delle camere consolari e dei sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori) e rappresentanti del mondo associativo³⁸. Nella sua attuale configurazione, il CNM conta 58 membri eletti e professionisti nominati con decreto, e la sua segreteria è fornita dalla Commissione per l'uguaglianza territoriale (CGET).

Il CNM si riunisce almeno una volta all'anno e svolge sia un ruolo di monitoraggio sia di fonte di proposte per definire gli obiettivi di sviluppo, pianificazione e tutela della montagna. Viene altresì chiarito che il Comitato debba essere informato degli investimenti dello Stato attuati nelle convenzioni interregionali e nei programmi europei specifici per le catene montuose, nonché della relazione di attività dei comitati di massiccio³⁹.

Come si è già detto, l'articolo 7 della Legge della Montagna ha istituito un comitato per lo sviluppo, la gestione e la tutela di ciascuno dei massicci montuosi, denominato proprio comitato del massiccio; si tratta di organi consultivi degli attori locali dei territori, talvolta denominati come piccoli "Parlamenti della montagna". Il *comitato di massiccio* ha funzioni consultive e di proposta, in particolare nei confronti delle Regioni e dello Stato, sulla specifica politica da svolgere a favore dello sviluppo sostenibile dei massicci, assicurano così la funzione di

³⁶ Delimitato per decreto, il massiccio è un'area più ampia che comprende aree montane ma anche aree ad esse immediatamente adiacenti: pedemontane o di pianura. Secondo l'articolo 5 della Legge della Montagna, i massicci sono: le Alpi, la Corsica, il Massiccio Centrale, il Massiccio del Giura, i Pirenei, il Massiccio dei Vosgi.

³⁷ L'ANEM partecipa alla definizione delle politiche nazionali in seno al Consiglio Nazionale della Montagna e alla guida dei gruppi "montani" in Assemblea Nazionale e Senato, si veda <https://www.anem.fr/>.

³⁸ Si veda l'Arrêté du 21 septembre 2018 portant nomination au Conseil national de la montagne.

³⁹ Cfr. Décret no 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges.

“consulente economico e sociale della montagna”. Il comitato di massiccio è copresieduto dal prefetto della regione che coordina il massiccio e da un rappresentante eletto.

Tra gli interventi di maggiore rilievo della *loi Montagne* del 2016 vi è sicuramente anche il riconoscimento della Corsica quale *zona montana*, alla luce della sua peculiare connotazione morfologica, tale dal farle assumere lo *status* di *isola montana*. Ed invero, le caratteristiche geografiche del territorio hanno reso necessario anche predisporre strumenti di pianificazione *ad hoc* che tenessero conto delle esigenze di salvaguardia del territorio: il *piano di pianificazione sostenibile della Corsica*. Esso trova compiuta disciplina all'interno del *Codice generale degli enti locali*⁴⁰ ed ha la specifica funzione di pianificare, tenendo conto anche dell'impatto ambientale, le modalità di uso e sviluppo del territorio alla luce delle esigenze di eco-sostenibilità ed in una interrelazione rispetto alle future generazioni, nel pieno rispetto degli obiettivi già individuati dal Rapporto *Burtland*.

Negli ultimi anni sono intervenuti diversi accorgimenti per migliorare le zone montane e consentire un maggiore integrazione tra uomo e ambiente montano⁴¹.

In questo quadro, dal 1° novembre 2021 è entrato in vigore l'obbligo per gli automobilisti – in applicazione della legge Montagna II del 28 dicembre 2016 e del decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 ottobre 2020 – di dotare i propri veicoli di pneumatici invernali – o di munirsi di catene da neve – in alcuni comuni delle catene montuose (Alpi, Corsica, Massiccio Centrale, Giura, Pirenei, Vosgi)⁴².

Per continuare a migliorare la sicurezza degli utenti della strada nel periodo invernale, che va dal 1 novembre al 31 marzo, la legge montagna II impone tali misure al fine anche di limitare gli ingorghi sulle strade nelle regioni montuose e migliorare la sicurezza degli utenti⁴³.

6. La tutela della montagna tra diritto urbanistico, turismo sostenibile e difesa degli equilibri ecologici.

Le zone di montagna sono interessate da una serie di problematiche, strutturate in particolare intorno a quattro grandi temi: la scarsità degli spazi urbanizzabili; l'invecchiamento della popolazione a cui si associano i rischi di desertificazione e l'emarginazione economica delle aree

⁴⁰ L. 96 del 21 febbraio 1996.

⁴¹ Si veda il Décret n° 2020-1264 du 16 octobre 2020 relatif à l'obligation d'équipement de certains véhicules en période hivernale.

⁴² Sul punto si veda <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-montagne-ii-les-dispositifs-antiderapants-obligatoires-partir-du-1er-novembre>.

⁴³ A partire dal 2021, ogni anno, durante il periodo invernale (che si estende dal 1 novembre al 31 marzo), sarà obbligatorio dotare il proprio veicolo di pneumatici invernali o di catene da neve o calze, in alcuni comuni delle catene montuose (Alpi, Corsica, Massiccio Centrale, Massiccio del Giura, Pirenei, Massiccio dei Vosgi). I prefetti dei 48 dipartimenti situati nei massicci montuosi (Alpi, Corsica, Massiccio Centrale, Massiccio del Giura, Pirenei, Massiccio dei Vosgi) dovranno stabilire l'elenco dei comuni in cui l'equipaggiamento dei veicoli diventa obbligatorio in inverno, cioè dal 1° novembre al 31 marzo.

montane; la vulnerabilità ai cambiamenti climatici; la perdita del valore della cultura montana e della sua identità.

In questo quadro, la legislazione francese sulla montagna costituisce senza dubbio un importante modello di tutela dell'ambiente, che ha rappresentato, sin dalle origini, un precedente normativo straordinario per la promozione dello sviluppo sostenibile della Nazione.

L'originalità della normativa francese, secondo Romi, va ricercata non tanto nell'aver posto la tutela dei paesaggi allo stesso livello della tutela degli spazi e degli ambienti, quanto nel riconoscere che questi paesaggi (anche montani) possono essere "caratteristici" di un "patrimonio naturale e culturale". Ci allontaniamo così un po' dal "percepito" soggettivo per arrivare alla definizione di un criterio più oggettivo, apertamente fondato sulla memoria umana che abita la montagna. L'apprezzamento della montagna non è più solo estetico, ma è anche – per così dire – identitario e memoriale.

Se è vero questo è altrettanto vero che la disciplina francese ha posto in evidenza i problemi connessi al bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti che devono necessariamente trovare un punto di equilibrio. In altri termini si tratta di coniugare tre elementi, quali: la gestione urbanistica del territorio, il turismo sostenibile e la difesa degli equilibri ecologici.

In questa prospettiva, l'esperienza d'oltralpe dimostra che la *Loi Montagne II* si pone come principale obiettivo (si veda l'articolo L. 145-3 del Code de l'urbanisme) la «*préservation des terres agricoles, la protection des espaces, paysages, milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard*».

Sul piano tecnico-urbanistico, questa normativa ha il pregio di aver limitato il fenomeno dell'urbanizzazione delle zone montane e ispirato lo sviluppo di un turismo sostenibile introducendo una procedura *ad hoc* per la creazione di *Nuove Unità Turistiche* (NTU), considerate una delle specificità dell'urbanistica delle aree montane. Si tratta di interventi edilizi e impianti turistici la cui caratteristica principale è quella di potersi insediare senza essere assoggettate al *principio dell'urbanizzazione continua*, nel rispetto della qualità dei siti e dei maggiori equilibri naturali (L. 122-15). La disciplina distingue le *UTN strutturanti* (UTNS) di dimensioni o capacità significative dalle *UTN locali* (UTNL), entrambe soggette a un regime specifico. Tuttavia, le costruzioni, le attrezzature e gli impianti turistici che rientrano nelle categorie UTNL situati all'interno delle parti urbanizzate o in un settore edilizio situato in continuità dell'urbanizzazione esistente (artt. R. 122-92) non rilevano per il regime UTN⁴⁴.

⁴⁴ Il loro regime è stato modificato dalla legge n° 2005-157 del 23 febbraio 2005 relativa allo sviluppo dei territori rurali, dal decreto n° 2006-1683

del 22 dicembre 2006, dalla legge n° 2016-1888 del 28 dicembre 2016 di ammodernamento, sviluppo e tutela dei territori montani (cd Legge Montagna II), ed infine dal Decreto n. 2017-1039 del 10 maggio 2017 relativo al procedimento per la creazione o l'ampliamento di nuove unità turistiche.

Secondo le disposizioni dell'articolo IV dell'articolo L.145-3 del Codice urbanistico risultante dalla legge del 9 gennaio 1985, la creazione di una nuova unità turistica deve, per la sua ubicazione, progettazione e realizzazione «rispettare la qualità dei siti e i grandi equilibri naturali». Non è un caso che le comunità locali che intendano soddisfare le esigenze di sviluppo turistico devono ottenere una autorizzazione congiunta del *Ministre de l'Environnement* e del *Ministre de l'Équipement*, sentita la commissione dipartimentale dei siti.

Lo spirito della legislazione sulla montagna francese è stato anche quello di garantire la tutela del paesaggio in generale e dei paesaggi montani. Come ha affermato Desideri⁴⁵, ancor prima della *loi paysage* del 1993, già negli anni '80, la legge sulla montagna e quella sul litorale si erano preoccupate di regolare gli interventi di utilizzazione del territorio su tutti i paesaggi interessati. In particolare la *loi montagne* era diretta a promuovere l'economia montana, basata sul turismo e l'agricoltura, e a proteggere l'ambiente montano, sotto il profilo degli equilibri ecologici, della tutela dei paesaggi, del restauro e della valorizzazione del patrimonio culturale. Questa disciplina, infatti, richiamava criteri molto precisi per definire che cosa debba intendersi in generale per montagna e prevedere interventi di regolazione e promozione da realizzare con riferimenti ad aree specifiche – *zones de montagnes e massifs* – e non con riferimento alle circoscrizioni amministrative comunali.

L'avvento di questa normativa urbanistica sulla tutela delle zone montane ha messo in luce i problemi del bilanciamento tra le esigenze di decentramento amministrativo delle comunità locali e gli obiettivi nazionali di tutela ambientale e difesa dell'equilibrio ecologico. Secondo alcuni, infatti, la legge sulla Montagna – nel limitare il decentramento delle competenze urbanistiche – è stata avvertita dagli operatori locali, e specie da quelli turistici, come un peso per le loro competenze amministrative.

Soprattutto per queste ragioni, la tutela della montagna francese è stata, ed è ancora oggi, materia oggetto di una dialettica “permanente” tra il legislatore e il giudice (Romi)⁴⁶; tuttavia anche l'intervento del giudice chiamato a bilanciare gli opposti interessi ha mostrato risultati spesso altalenanti. In alcuni casi giurisprudenziali è emersa l'esigenza di coniugare lo sviluppo del turismo locale con la tutela dell'ambiente nel suo complesso e ciò ha determinato, l'annullamento di autorizzazioni prefettizie; non sono mancati i casi in cui è emersa la “mansuétude” del giudice amministrativo tale da consentire la realizzazione in zone montane di apprezzabili e significative strutture turistiche⁴⁷. La tutela dell'ambiente e la difesa degli

⁴⁵ C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, Giuffrè, 2010, p. 81.

⁴⁶ Si veda R. Romi, *Droit de l'environnement e du développement durable*, 11^e éd., LJDJ, Paris, 2021, cit. p. 505.

⁴⁷ Si veda l'affaire del complesso turistico di Cruiselles (Haute Savoie) in cui il Consiglio di Stato, ribaltando la decisione del TA de Grenoble ha dimostrato una certa “mansuétude” di fronte a dei progetti di impatto ambientale più rilevante.

equilibri naturali ha giustificato il recente orientamento del Consiglio di Stato francese che, con una importante decisione del 2019,⁴⁸ ha annullamento del Decreto n° 2017-1039 del 10 maggio 2017 relativo alla procedura per la creazione o l'ampliamento di nuove unità turistiche (UTN), in quanto non sottoponeva a valutazione ambientale⁴⁹ la creazione o l'ampliamento di nuove unità turistiche.

Al fine di sostenere le regioni di montagna, nell'attuazione di una strategia di sviluppo turistico adeguata alle sfide delle transizioni ecologiche e della diversificazione turistica – e in linea con la politica annunciata nel piano *France Relance* – è stato avviato il piano "*AvenirMontagnes*"⁵⁰ con cui lo Stato francese, come si vedrà più avanti, ha affermato la sua forte ambizione di costruire un modello turistico per le zone di montagna, diversificato e sostenibile per tutto l'anno solare, in stretta collaborazione con i suoi principali attori compresi gli enti locali⁵¹.

7. La governance partecipata della montagna: le Parlement de la Montagne nell'esperienza della Région Occitanie.

Una particolare esperienza di *governance* partecipata della montagna francese si ritrova nella regione Occitania, dove nel 2018 è stato creato un c.d. *Parlement de la Montagne*⁵² per fornire un nuovo spazio di discussione aperta alle comunità montane locali.

La montagna occupa un posto molto significativo nel territorio regionale dell'Occitania: nella regione Occitania, infatti, le aree montane rappresentano il 55% del territorio, il 47% dei comuni e interessano il 20% della popolazione totale. Il Massiccio Centrale e i Pirenei dominano la geografia della regione e uno degli obiettivi del *Parlamento della Montagna* è quello di promuovere le opportunità offerte da questi territori, comprese le zone di media montagna del Massiccio Centrale.

⁴⁸ Il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta dell'associazione ambientale *France Nature Environnement* (FNE); si veda la decisione del Conseil d'État n. 414931 del 2019, reperibile su <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-06-26/414931>.

⁴⁹ Disciplina imposta rispettivamente dal 47° e 54 ° I dell'articolo R. 122-17 del Codice dell'ambiente francese.

⁵⁰ Sostenere le regioni di montagna nell'attuazione di una strategia di sviluppo turistico adeguata alle sfide delle transizioni ecologiche e della diversificazione turistica, questo è l'obiettivo del piano *AvenirMontagnes* lanciato giovedì 27 maggio, in Savoia, dal Premier Ministro Jean Castex. Si veda il piano *AvenirMontagnes: accompagner les territoires de montagne* - Publié le 27/05/2021, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/avenir-montagnes-accompagner-les-territoires-de-montagne>.

⁵¹ La componente di sostegno agli investimenti *AvenirMontagnes Investissement* dispone di 300 milioni di euro a livello nazionale, ed è finanziata in parti uguali tra Stato e Regioni. Questa dotazione consentirà di finanziare, nel 2021 e nel 2022, nei territori dei massicci, progetti di investimento nell'ambito dello sviluppo di un'offerta turistica sostenibile e resiliente. Tra questi crediti, 10 milioni di euro dello Stato saranno destinati alla costruzione e al ripristino di 1000 chilometri di sentieri, nonché alla tutela della biodiversità.

⁵² Si veda *Le Parlement de la montagne*, <https://www.laregion.fr/Parlement-de-la-Montagne>.

Sul modello del *Parlamento del Mare*⁵³, il *Parlamento della Montagna* consente di dar voce agli abitanti e agli attori di tutti i settori dell'economia montana: agricoltura, agroalimentare, artigianato, industria, turismo, idroterapia, servizi. Questo organismo ha lo scopo di federare la comunità montana, di rappresentarla, di consentire la consultazione e il lavoro di collaborazione tra i vari attori della montagna e di far emergere progetti innovativi. Questo luogo di consultazione opera come un forum di scambi e proposte permette di orientare l'azione regionale il più vicino possibile alle aspettative dei territori e degli abitanti della montagna. In questa prospettiva si intende assicurare l'incontro delle esigenze dei territori montani, le necessità di sviluppo e di conservazione della montagna evitando lo spopolamento delle comunità in alta quota.

Nella consapevolezza che la mobilitazione degli attori della montagna nel suo insieme è essenziale per la costituzione di un “progetto di sviluppo sostenibile per una montagna viva”, la Regione Occitania/Pyrénées-Méditerranée – ancora prima di elaborare il *Plan Montagnes Terres de Vie 2018-2025*⁵⁴ – ha voluto creare il c.d. *Parlement de la Montagne* quale organismo di consultazione e scambio con gli attori e gli abitanti dei territori dei massicci.

Le *Parlement de la Montagne* è stato creato dopo un anno di consultazioni con gli stakeholder nel 2017 ed è oggi un organo consultivo aperto, un luogo di condivisione e scambio di esperienze che permette di stimolare e capitalizzare l'innovazione nei territori montani e promuovere l'identità della montagna occitana. Il suo ruolo principale è anche quello di presentare proposte alla Regione per aiutare a progettare, attuare o monitorare le sue politiche di montagna. Le principali proposte avanzate dal Parlamento della Montagna vengono trasmesse al Consiglio regionale che a sua volta voterà misure mirate in base alle esigenze espresse.

Sino ad oggi il c.d. *Parlement de la Montagne* della Regione Occitania/Pyrénées-Méditerranée ha elaborato tre Rapporti annuali molto significativi. L'attività nel 2018 è stata principalmente incentrata sul lavoro dei gruppi di progetto e sullo sviluppo del Plan Montagnes d'Occitanie, Terres de vie 2018-2025. Nel 2019, durante il suo secondo anno di attività, è stata lanciata la roadmap per gruppi di progetto o gruppi di lavoro e il progetto per un bilancio partecipativo per la montagna. Nel 2020 l'attività del Parlamento è stata segnata dalla situazione sanitaria che ha modificato le modalità di partecipazione dei parlamentari. La

⁵³ Il Parlamento del Mare è stato creato nel 2013, su iniziativa di Christian Bourquin, allora Presidente della Regione Linguadoca-Rossiglione. Questo organismo ha lo scopo di federare la comunità marittima, di rappresentarla, di consentire la consultazione e il lavoro di collaborazione tra i vari attori del mare e della costa e di far emergere progetti innovativi. Per approfondimenti si veda <https://www.laregion.fr/Le-Forum-du-Parlement-de-la-mer>.

⁵⁴ Si veda in particolare le *Plan Montagnes Terres de Vie 2018-2025* reperibile su https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/content/download/54003/357170/file/plan_montagnes_occitanie.pdf.

relazione redatta nella sessione plenaria 100% video plenaria dell'8 febbraio 2021, ha però consentito di fare importanti punti di avanzamento sui progetti in corso.

Questo organismo di governance costituisce un modello inedito di partecipazione del territorio montano che riunisce 630 membri di diversa estrazione, tutti uniti dal desiderio di confrontarsi e di essere protagonisti del proprio futuro.

8. La tutela della montagna di fronte alla sfida del cambiamento climatico.

Il cambiamento climatico costituisce un pericolo per il pianeta terra⁵⁵ e una sfida imminente per il diritto ambientale globale⁵⁶.

La Francia, come si è detto in altre occasioni, rappresenta un paese precursore nella edificazione di un “diritto nazionale del clima”⁵⁷ e più in particolare nella strategia politica e giuridica di lotta al cambiamento climatico⁵⁸. Già nel *Plan climat* del 2017 il governo francese ha ammesso che *les enjeux climatiques sont la pierre angulaire de la solidarité universelle*⁵⁹ riconoscendo così i giudici francesi, di recente, anche l'obbligo per lo Stato di rispettare gli obiettivi di neutralità climatica⁶⁰.

⁵⁵ Secondo l'ultimo rapporto del *Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici* (IPCC) pubblicato il 6 agosto 2021, gli scienziati rilevano cambiamenti nel clima della Terra in ogni regione e in tutto il sistema climatico. Molti di questi cambiamenti sono senza precedenti in migliaia, se non centinaia di migliaia di anni, e alcuni tra quelli che sono già in atto – come il continuo aumento del livello del mare – sono irreversibili in centinaia o migliaia di anni. Dalle analisi del rapporto emerge che nei prossimi decenni un aumento dei cambiamenti climatici è atteso in tutte le regioni. Con 1,5°C di riscaldamento globale, ci si attende un incremento del numero di ondate di calore, stagioni calde più lunghe e stagioni fredde più brevi. Con un riscaldamento globale di 2°C, gli estremi di calore raggiungerebbero più spesso soglie di tolleranza critiche per l'agricoltura e la salute. Sul punto si veda <https://ipccitalia.cmcc.it/climate-change-2021-le-basi-fisico-scientifiche-icambiamenti-climatici-sono-diffusi-rapidi-e-si-stanno-intensificando/>.

⁵⁶ Sul tema si veda A. D'ALOIA, *ClimateChange and Law: A Constitutional Perspective*, in L. Westra, C.L. Soskohn, D.W. Spady (a cura di) *Human Health and Ecological Integrity. Ethics, Law and Human Rights*, London-New York, Routledge, 2012, pp. 201 e ss. Per un approfondimento sul tema si veda M. Carducci, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, reperibile in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

⁵⁷ Art. 1, Loi n° 2021-1104 del 22 agosto 2021.

⁵⁸ Sul rapporto diritto e clima in Francia si veda L. COLELLA, *La “Transizione ecologica” nella loi climat et résilience in Francia. Brevi note introduttive*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, del 27.09.2021, consultabile su http://www.contabilita-pubblica.it/ARCHIVIO_2021/Dottrina/Colella.pdf; L. COLELLA, *L'Haute Conseil pour le climat: una istituzione della transizione ecologica*, in *Queste Istituzioni*, 1/2021, 7-27. Sulla normativa francese sul clima in chiave comparata si veda F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, 4/2021, p. 1-26.

⁵⁹ Questo Piano per il clima rafforza l'azione della Francia proiettandoci nel mondo post-carbonio, riducendo la dipendenza della Francia dai combustibili fossili e mobilitando gli ecosistemi nella loro capacità di immagazzinare carbonio e proteggersi dalle conseguenze dei cambiamenti climatici. Il Piano per il clima stabilisce un nuovo corso per tutti, quello della *carbon neutrality* entro il 2050. Si veda il *Piano sul Clima* del 2017, reperibile in <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf>.

⁶⁰ Sul tema della giurisprudenza climatica e della transizione ecologica va segnalato, da ultimo, che il Tribunale amministrativo di Parigi, all'inizio del 2021, ha condannato lo Stato francese per non aver intrapreso le azioni necessarie ad affrontare l'impatto della crisi climatica, ritenendo ammissibile il ristoro di un «*préjudice écologique*» (articolo 1246 del codice civile francese) legato al cambiamento climatico. Si tratta di una decisione storica che consolida la tradizione ambientalista del modello francese, informato alla Charte de l'Environnement

Il diritto internazionale sul clima non prevede alcuna norma specifica per le zone di montagna. Nell'Accordo di Parigi del 2015 sul clima adottato alla 21a Conferenza delle Parti il 12 dicembre 2015, tuttavia, non si ritrova il riferimento esplicito alla montagna; alla montagna, in effetti, non è stato assegnato lo stesso posto di quello riservato ad altri spazi naturali, come oceani o foreste⁶¹. Mentre la questione della fragilità e della vulnerabilità degli ecosistemi montani è sollevata nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 9 maggio 1992, nulla è previsto per soddisfare l'esigenza di specificità a cui essi rivendicano. Tuttavia, l'aumento delle temperature sta provocando uno sconvolgimento senza precedenti negli ecosistemi montani. L'accelerazione dello scioglimento dei ghiacciai, l'innalzamento del limite piovoso-nevoso, l'abbassamento del livello del manto nevoso, la modificazione dei livelli della vegetazione e delle specie che ospitano e l'alterazione dei suoli provocano conseguenze talvolta irreversibili: riduzione dell'acqua, aumento dei rischi naturali (frane, smottamenti, valanghe, inondazioni di fiumi e torrenti, movimenti di terra), sconvolgimento delle economie turistiche e agricole, perdita di biodiversità, aumento della povertà e sfollamento delle popolazioni indigene.

In questo quadro, il tema del cambiamento climatico, specie negli ultimi due anni legati alla gestione della crisi da Covid-19, ha costituito un importante fattore di rischio per la difesa della montagna, la cui fragilità è destinata ad amplificarsi in modo sempre più evidente ed irreversibile di fronte all'eccessivo surriscaldamento del pianeta⁶².

Per quanto concerne la Francia, la *Loi Montagne II* del 2016 è stata più volte criticata dalla dottrina per non contenere ambizioni nel settore del riscaldamento climatico, ma anche per la carenza di regolamentazione nel settore dei trasporti⁶³. Tuttavia, la *loi Montagne*, avente inizialmente, una portata meramente settoriale sembra essere divenuta oggi crocevia degli interessi nazionali e sovranazionali, attinenti, più in generale alla lotta ai cambiamenti climatici. Essa ha, sin da subito mostrato una grande duttilità, tale da adattarsi alle esigenze di territori che, seppure, montani, in realtà, presentano profonde difformità e diverse esigenze di tutela.

del 2005 e che può e deve essere uno stimolo per alimentare la difesa del clima in altri paesi come l'Italia, ancora troppo in ritardo sul tema della giustizia climatica. Sul punto si veda L. COLELLA, *L'Haute Conseil pour le climat: una istituzione della transizione ecologica*, in *Queste Istituzioni*, 1/2021, 14. Più in generale si veda anche S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2021, pp. 597-630.

⁶¹ Infatti, nell'Accordo di Parigi sul clima del 2015 non compare il termine "montagna" né i suoi derivati, S. BEERENS-BETTEX, *Le droit de la montagne face au changement climatique*, *Revue juridique de l'environnement*, vol., no. HS17, 2017, pp. 187-200.

⁶² Si veda il Rapport Climat – Changements climatiques dans le massif du Mont-Blanc et impacts sur les activités humaines novembre 2019, reperibile su <https://www.espace-mont-blanc.com/asset/rapportclimat.pdf>.

⁶³ R. ROMI, *Droit de l'environnement e du développement durable*, op. cit. p. 508.

Secondo un *Rapporto della Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur l'application de la loi Montagne II*⁶⁴, infatti, la normativa francese del 2016 (c.d. *loi montagne II*) ha compiuto molti passi avanti per i territori montani; ciononostante, ad oggi, molto resta da fare, in particolare nell'ambito della differenziazione territoriale e dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

Quello del clima è un problema poco affrontato dalle precedenti leggi sulla “Montagna” ed oggi il riscaldamento globale resta un problema essenziale per territori montani, per la difesa dell'equilibrio ecologico ed anche per lo sviluppo e per il turismo delle comunità montane.

Nelle zone di montagna, il calo, o addirittura la mancanza di neve, è già visibile a causa delle alte temperature e questa nuova fragilità dei territori montani francesi ha determinato un fattore di depressione del turismo. A ciò si aggiunge la chiusura anticipata degli impianti sciistici a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che negli ultimi due anni ha gravemente colpito l'economia montana. In questo documento la *Commissione* ha formulato *3 axes de recommandations*, alcune delle quali potrebbero trovare risposta nell'ambito del *disegno di legge*⁶⁵ "3 D" – *decentramento, differenziazione e deconcentrazione* – il cui iter parlamentare è oggi ancora in corso⁶⁶.

Come si legge nella citata relazione occorre intervenire in tre direzioni:

- *Asse 1: continuare ad adeguare gli standard ei servizi essenziali alla popolazione alle specificità dei territori montani;*
- *Asse 2: assicurare il mantenimento e lo sviluppo delle attività economiche nelle aree montane;*
- *Asse 3: sostenere i territori montani nell'adattamento ai cambiamenti climatici.*

Questa relazione conferma che il cambiamento climatico rappresenta, oggi più che mai, una grande sfida per le aree montane francesi: tra il 1888 e il 2012, le temperature medie nelle Alpi sono aumentate di 2 gradi e, entro il 2050, si prevede una perdita media del 25% del manto nevoso invernale.

⁶⁴ Cfr. Rapport d'information n° 635 (2019-2020) de M. Cyril Pellevat, fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 15 juillet 2020, si veda <http://www.senat.fr/rap/r19-635/r19-635.html>

⁶⁵ Il disegno di legge segue il Grande Dibattito Nazionale tenutosi da gennaio a marzo 2019, che ha fatto seguito alla crisi dei gilet gialli. In questa occasione, le comunità locali hanno espresso una maggiore esigenza di prossimità e di adattamento dell'azione pubblica alle specificità dei territori. Dal 2020 sono state effettuate diverse consultazioni locali per sviluppare il testo che ruota attorno a quattro priorità, come indica il titolo. Secondo il ministro per la Coesione Territoriale e i Rapporti con gli Enti Locali, l'ambizione del testo è «semplificare l'esercizio degli enti locali ove possibile, alzare gli standard troppo restrittivi».

⁶⁶ Il 17 dicembre 2021, l'Assemblea nazionale ha completato l'esame in prima lettura del disegno di legge. Il voto formale si svolgerà il 4 gennaio 2022. Il testo è stato presentato al Consiglio dei ministri il 12 maggio 2021 da Jacqueline Gourault, ministro della coesione territoriale e dei rapporti con gli enti locali. È stato adottato in prima lettura con modificazioni dal Senato il 21 luglio 2021.

In attesa che il legislatore possa approfondire il tema del rapporto tra diritto della montagna e cambiamento del clima, un recente contributo allo sviluppo della legislazione a tutela della montagna “in senso climatico” si rinviene nella *Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* e frutto della *Convention citoyenne pour le climat*⁶⁷. Questa normativa si pone in modo specifico l’obiettivo di rispondere alle esigenze poste dai cambiamenti climatici rappresentando attualmente la normativa francese di riferimento in vista di perseguire gli obiettivi della transizione ecologica e della riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030 (rispetto al 1990), in uno spirito di giustizia sociale e nell’ottica della sostenibilità ambientale⁶⁸.

Al Capitolo III, intitolato *Protéger les écosystèmes et la diversité biologique*, la normativa su clima e resilienza dedica diversi articoli, dal 45 all’ 81, al tema del rapporto tra cambiamento climatico, difesa della biodiversità e tutela della montagna⁶⁹.

Alcune disposizioni interessano anche il *Code forestier* e ed integrano la tutela della biodiversità, la difesa del clima e la difesa delle zone montane; si vuole in particolare a rafforzare la resilienza del patrimonio forestale e garantire in tutte le foreste una gestione sostenibile e multifunzionale delle risorse forestali. Al fine di garantire la conservazione della biodiversità, la tutela delle foreste e dei territori montani si incoraggiano, per esempio, la diffusione di metodi e progetti che possano dar luogo all’attribuzione di crediti di carbonio a favore di pratiche forestali sostenibili su tutto il territorio (Art. 50).

Una delle novità di maggior rilievo introdotte dalla *loi climat et résilience* è il principio “*zéro artificialisation nette des sols*” che è destinato ad incidere notevolmente sulla gestione del territorio delle zone montane. Secondo la legge sul clima l’*artificialisation* è definita come «*l’altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d’un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage*». L’artificializzazione dei suoli, diretta conseguenza dell’espansione urbana e della costruzione di nuovi habitat alla periferia delle città, è oggi una delle cause profonde del cambiamento climatico e dell’erosione della biodiversità.

Per far fronte a queste esigenze la nuova normativa del 2021 si pone come obiettivo la riduzione dell’artificializzazione dei suoli che dovrà essere dimezzata nei prossimi 10 anni e

⁶⁷ La legge sulla lotta ai cambiamenti climatici, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 24 agosto, è il risultato delle 146 proposte della Convenzione del Cittadino sul Clima, per ridurre le emissioni di gas effetto serra di 40% entro il 2030. In effetti, questa nuova legge ancora l’ecologia in molti strati della società.

⁶⁸ Non a caso, essa reca disposizioni *sulla lotta ai cambiamenti climatici e il rafforzamento della resilienza ai suoi effetti*. La novella in parola, dunque, si pone, quale fine specifico, quello di attuare le misure previste dal *Green Deal Europeo*. Si veda sul punto L. COLELLA, *La “transizione ecologica” nella Loi Climat et Résilience in Francia. Brevi note introduttive*, in Rivista Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 27/09/2021, Anno XLII, p. 11.

⁶⁹ Si veda la *loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience*, testo reperibile sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>.

completamente arrestata entro il 2050⁷⁰. Come è noto la gestione economica dei suoli è già menzionata tra gli obiettivi dell'azione delle comunità in materia urbanistica nell'articolo L. 110 del codice urbanistico, risultante dalla legge 7 gennaio 1983, n. 83-8. Tale obiettivo è già riscontrabile nella *loi Montagne I* n° 85-30 del 9 gennaio 1985, come anche nella *loi Littoral* n° 86-2 del 3 gennaio 1986, e in diversi provvedimenti normativi successivi in materia di gestione del territorio e tutela della biodiversità⁷¹.

Tale traiettoria va tracciata nei documenti di pianificazione urbanistica e va conciliata con l'obiettivo di rilanciare l'edilizia sostenibile, in particolare nelle aree dove l'offerta abitativa è insufficiente rispetto alla domanda. In questa cornice si dovrà ricercare l'unità tra i diversi livelli di governo al fine di rispondere agli obiettivi nazionali fissati dalla *loiclimate* così assicurare l'obiettivo ambizioso della riduzione dell'artificializzazione dei suoli senza pregiudicare lo sviluppo dei territori.

In questo quadro va segnalato che di recente, proprio in forza della più ampia tutela dell'ambiente e della biodiversità nelle zone di montagna, il governo francese ha inteso abbandonare l'attività mineraria nella *Gold Mountain* in Guyana per motivi ambientali⁷².

In Guyana, le concessioni minerarie sono state rilasciate nel XIX e XX secolo per periodi illimitati. Queste disposizioni di altra epoca sono state finalmente modificate e le concessioni "storiche" sono scadute il 31 dicembre 2018. Quattro società minerarie avevano chiesto il rinnovo dei loro titoli: la Boulanger Mining Company, la Saül Mining Union, Auplata e la Compagnie de la Montagna d'Oro.

Finora la società mineraria *Montagne d'Or* aveva ottenuto conferma dai tribunali amministrativi del proprio diritto ad ottenere il rinnovo delle concessioni da essa richieste. I tribunali amministrativi hanno dato ragione alle aziende minerarie ritenendo che la decisione di

⁷⁰ Si veda https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/fiche_lutte_contre_artificialisation_des_sols.pdf.

⁷¹ Si veda la legge n° 2000-1208 del 13 dicembre 2000 relativa alla Solidarietà e al rinnovamento urbano che ha assegnato ai Piani di coerenza territoriale (SCOT), ai piani urbanistici locali (PLU) e alle carte comunali il compito di assicurare "un uso economico ed equilibrato degli spazi naturali, urbani, periurbani e rurali", introducendo nel contempo diverse misure volte a frenare l'espansione urbana incontrollata. L'attività legislativa in materia è stata rafforzata con l'intervento della Legge 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'impegno nazionale per l'ambiente (Grenelle II) che ha richiesto in particolare un'analisi del consumo di spazio negli atti urbanistici. La Legge n° 2014-366 del 24 marzo 2014 per l'accesso all'edilizia abitativa e il risanamento urbanistico (ALUR) prevedeva anche un capitolo intitolato "Lotta all'espansione urbana incontrollata e al consumo di spazio naturale, agricolo e forestale". La lotta all'artificializzazione è stata ritrovata tra le disposizioni della legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 sulla transizione energetica per una crescita verde, come nella legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 per la riconquista della biodiversità, della natura e paesaggi.

⁷² Secondo il Ministero della Transizione ecologica francese, Barbara Pompili, «Il progetto *Montagne d'Or* è chiaramente incompatibile con le nostre ambizioni ambientali e manteniamo la nostra opposizione al progetto: è una questione di coerenza». Sul punto cfr. *Projet montagne d'or, en Guyane : un recours contre la décision du tribunal administratif de Cayenne a été déposé*, si veda il sito <https://www.ecologie.gouv.fr/projet-montagne-dor-en-guyane-recours-contre-decision-du-tribunal-administratif-cayenne-ete-depose>; per un approfondimento si veda il sito <https://www.novethic.fr/amp/actualite/environnement/pollution/isr-rse/montagne-d-or-la-france-attaquee-devant-un-tribunal-par-une-compagnie-russe-150283.html>.

rifiutare l'estensione della concessione mineraria da parte del governo sarebbe ingiustificata ai sensi del Codice minerario francese che consente le c.d. proroghe nel caso in cui alla scadenza delle concessioni sia ancora in corso lo sfruttamento e l'attività del giacimento minerario⁷³.

Di fronte alle decisioni di primo grado, il Ministero dell'Economia francese ha presentato ricorso al Consiglio di Stato che ha sollevato la questione di costituzionalità su richiesta dell'*Associazione francese per l'ambiente naturale* (FNE)⁷⁴.

Sulla questione il *Conseil constitutionnel* francese – con una recentissima e rivoluzionaria sentenza (*Décision n° 2021-971*)⁷⁵ – si è pronunciato sulla incostituzionalità del Codice minerario. L'associazione ambientalista (FNE)⁷⁶ ha sostenuto che le disposizioni del Codice minerario permetterebbero l'estensione di talune concessioni minerarie senza che l'autorità amministrativa debba tener conto degli effetti ambientali di una tale decisione con una palese violazione degli artt. 1, 2 e 3 della Carta dell'ambiente. Secondo i ricorrenti, inoltre, un siffatto regime di estensione priverebbe di effetto utile anche la partecipazione del pubblico all'elaborazione del provvedimento di autorizzazione, in violazione dell'articolo 7 della Carta dell'ambiente⁷⁷.

In questo quadro, il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto la normativa contenuta del Codice minerario contrario alla *Charte de l'environnement* del 2005⁷⁸ ritenendo che «il legislatore abbia

⁷³ L'articolo L. 142-7 del Codice minerario, nella sua formulazione risultante dall'ordinanza del 20 gennaio 2011 prevede: «La durata di una concessione mineraria può essere soggetta a successive proroghe, ciascuna per un periodo inferiore o uguale a venticinque anni». L'articolo L. 142-8 del medesimo codice, nella stessa formulazione, dispone: «La proroga di una concessione è concessa con decreto del Consiglio di Stato». L'articolo L. 142-9 del medesimo codice, nella stessa formulazione, dispone: «Nel caso in cui, alla data di scadenza del presente periodo di validità, non sia stata presa una decisione sulla richiesta di proroga, il titolare della concessione resta l'unico soggetto autorizzato, fino all'intervento di una decisione dell'autorità amministrativa a proseguire la propria attività entro i limiti del/i perimetro/i cui si riferisce la richiesta di estensione». L'articolo L. 144-4 del Codice minerario, nella stessa formulazione, prevede che le vecchie concessioni minerarie perpetue scadano il 31 dicembre 2018. Il suo secondo periodo prevede: «La proroga delle concessioni corrispondenti ai depositi sfruttati a tale data è concessa di diritto alle condizioni previste dal comma 2 della sezione 1 del capo 2 del presente titolo».

⁷⁴ Si veda *Montagne d'or: nouveaurecours pour faireannuler le projet*, <https://lalere.francetvinfo.fr/montagne-d-or-nouveau-recours-pour-faire-annuler-le-projet-1172704.html>.

⁷⁵ Si veda la *Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022*, reperibile su <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2021971QPC.htm>

⁷⁶ Si veda *Montagne d'or: nouveaurecours pour faireannuler le projet*, <https://lalere.francetvinfo.fr/montagne-d-or-nouveau-recours-pour-faire-annuler-le-projet-1172704.html>.

⁷⁷ Tra gli altri motivi di ricorso vi è da segnalare anchel'ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori di concessioni minerarie poiché solo coloro che gestiscono una precedente concessione perpetua beneficiano di tale regime di proroga.

⁷⁸ La decisione del Consiglio costituzionale resa pubblica venerdì 18 febbraio 2022 rappresenta una svolta importante per il proseguimento dello sfruttamento delle concessioni auree nella Guyana francese. Interessata da una questione prioritaria di costituzionalità (QPC) sollevata dall'associazione *France Nature Environnement*, il Consiglio Costituzionale francese ha dichiarato contrarie alla Costituzione le disposizioni del vecchio codice minerario relative al rinnovo delle cosiddette concessioni minerarie “perpetue”. Questa censura riguarda direttamente quattro concessioni della compagnia mineraria Boulanger in Guyana e, indirettamente, potrebbe avere conseguenze sul controverso progetto Montagne d'Or, oggetto di una battaglia legale e militante da più di dieci anni. Questo gigantesco progetto di miniera d'oro a cielo aperto, la cui produzione doveva iniziare nel 2022, è attualmente bloccato dopo che il presidente Emmanuel Macron ha stimato, nel maggio 2019, che «non era

disatteso (...) gli articoli 1 e 3 della Carta dell'ambiente» secondo i quali «ogni individuo ha diritto a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute», e «ogni individuo deve, a norma le condizioni definite dalla legge, prevenivano i danni che può arrecare all'ambiente o, in mancanza, ne limitino le conseguenze».

Le disposizioni originarie del Codice minerario che consentivano le concessioni perpetue sono da ritenersi incostituzionali e in contrasto con la tutela dell'ambiente. In particolare con l'entrata in vigore della legge del 22 agosto 2021, il nuovo articolo L. 114-3 del codice minerario prevede (al comma II) in particolare che la richiesta di estensione di una concessione è respinta se l'amministrazione manifesta un serio dubbio circa la possibilità di procedere allo sfruttamento del giacimento senza ledere gravemente gli interessi ambientali di cui all'articolo L. 161-1 del medesimo codice. Il comma III dell'articolo L. 114-3 precisa, inoltre, che l'amministrazione può imporre all'operatore il rispetto di specifiche prescrizioni, allegare all'atto di concessione del titolo minerario, che possono in particolare prevedere il divieto di determinate tecniche di ricerca o sfruttamento. Ai sensi dell'articolo 67 della stessa legge, tali disposizioni si applicano a tutte le domande oggetto di indagine a tale data.

Proprio in ragione delle riforme al Codice minerario, introdotte dalla legge sul clima e sulla resilienza, adottata ad agosto 2021, e in ragione della citata decisione del *Conseil constitutionnel* si intravede più spazio alla considerazione dell'ambiente, ritenendosi necessaria un'analisi ambientale, economica e sociale prima di qualsiasi concessione, estensione o estensione dei titoli minerari.

9. La montagna come risorsa (integrale) della transizione ecologica.

Il futuro della montagna non può prescindere, ancora oggi, dal perseguimento di quelle finalità – sviluppo e conservazione delle zone montane – che sono all'origine della *loi montagne* in Francia.

Oggi più che mai “sviluppo e conservazione” delle zone montane implicano necessariamente l'implementazione di politiche di turismo sostenibile in grado di coniugare tutela dell'ambiente, sostegno dell'economia dei territori locali e protezione delle identità e del patrimonio culturale delle popolazioni montane. Come è noto, l'offerta turistica dei territori montani francesi è una delle più importanti al mondo. Fin dal primo "Piano neve" del 1964, avviato dal generale de Gaulle, la Francia ha fatto molto per lo sviluppo e l'attrattività dei territori montani e delle diverse aree fragilidei massicci francesi.

compatibile con un'ambizione ecologica in materia di biodiversità». Da allora, la Legge sul clima e sulla resilienza del 22 agosto 2021, che prevedeva una riforma del codice minerario, ha rafforzato le regole per lo sfruttamento del sottosuolo. Si veda https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/02/18/le-conseil-constitutionnel-freine-l-exploitation-de-la-mine-montagne-d-or-en-guyane_6114241_3244.html.

Da un po' di tempo, tuttavia, si registra in Francia un calo delle presenze turistiche nelle zone montuose dovuto all'emergenza sanitaria, alle conseguenze dei cambiamenti climatici, in termini di manto nevoso, scioglimento dei ghiacciai ma anche di erosione della biodiversità.

Nell'attuale momento storico le località di montagna francesi affrontano nuove sfide: la sfida della crisi sanitaria legata al Covid-19 e quella della transizione ecologica globale. Consapevole di queste difficoltà, il Governo francese ha intensificato gli sforzi a favore di questi territori e per fare ciò, dall'inizio della crisi sanitaria, ha svolto un importante lavoro di consultazione al fine di adattare – o addirittura creare – meccanismi di supporto al settore.

Per far fronte alla situazione di emergenza del settore turistico della montagna, lo Stato francese ha già impegnato quasi 5 miliardi di euro, avviando la realizzazione del piano di risanamento in montagna, al fine di fornire una serie di risposte concrete ai temi prioritari individuati con gli *stakeholders* interessati.

Per sostenere le regioni di montagna nell'attuazione di una strategia di sviluppo turistico adeguata alle sfide della transizione ecologica e della diversificazione turistica, è stato lanciato il piano *Avenir Montagnes*⁷⁹. Si tratta di dare alle zone di montagna i mezzi per adattarsi ad una maggiore resilienza, per reinventarsi verso il “turismo delle quattro stagioni”, senza però voltare le spalle al business della neve. Questo piano ruota attorno a tre assi⁸⁰:

- promuovere la diversificazione dell'offerta e la conquista di nuovi turisti interessati alla montagna;
- accelerare la transizione ecologica ed energetica delle attività turistiche di montagna;
- mantenere viva e vivace la montagna tutto l'anno, potenziare le proprietà e gli immobili per il tempo libero e fermare la formazione dei c.d. “letti freddi” ovvero gli alloggi utilizzati solo per poche settimane all'anno.

Tra le misure di eccellenza vanno segnalate l'istituzione del supporto ingegneristico per migliorare la mobilità e garantire la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei paesaggi nelle zone di montagna.

Il nuovo piano “*Avenir Montagnes*” traccia un chiaro orizzonte: rilanciare gli investimenti e creare un fondo che consentirà anzitutto di sostenere in maniera massiccia gli investimenti per gli attori della Montagna⁸¹.

⁷⁹ Si veda il piano *Avenir Montagnes: accompagner les territoires de montagne* – pubblicato il 27/05/2021, reperibile su <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/avenir-montagnes-accompagner-les-territoires-de-montagne>.

⁸⁰ Cfr. il sito https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/05/dossier_de_presse_-_presentation_du_plan_avenir_montagnes.pdf.

⁸¹ Inoltre, più di 30 milioni di euro saranno dedicati al supporto ingegneristico per le aree bisognose, in particolare in nuove soluzioni di mobilità come gli impianti di risalita.

Secondo il governo francese la strategia “*AvenirMontagnes*” sarà infatti dedicata alla tutela e alla valorizzazione della grande biodiversità di questi territori, con l’obiettivo di ripristinare 1000 km di sentieri di montagna come si è fatto per la costa.

L’accelerazione degli investimenti a favore della conservazione della biodiversità dei territori montani consentirà di ridurre l’impronta ambientale di attrezzature, strutture turistiche e attività nei territori montani, valorizzando la biodiversità e i paesaggi di questi territori garantendone anche la tutela integrale⁸². Inoltre, il ripristino dei sentieri di montagna consentirà di scoprire la natura montana per tutti – attraverso l’utilizzo dei sentieri di montagna – vettore di mobilitazione ed educazione ambientale.

Nell’era dell’Antropocene⁸³, la montagna, deve rappresentare non solo la sentinella del cambiamento climatico, ma un custode dell’equilibrio ecologico da cui non si può più prescindere per assicurare la vita sul pianeta. La montagna, infatti, è prima di tutto un gigante che contempla elementi naturali come l’ambiente, biodiversità, foreste, clima, l’acqua, l’aria, il suolo e tante altre risorse naturali che consentono di qualificare nel suo complesso la montagna come ma una vera “risorsaintegrale” della transizione ecologica.

Le montagne, oggi più che mai, sono una *risorsa dal punto di vista ecologico e ambientale*: esse rappresentano l’habitat di specie uniche di flora e fauna e costituiscono tipi unici di ecosistemi. Pertanto, l’adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, così come lo sviluppo sostenibile richiedono l’attuazione di una serie speciale di misure che rispondano alle esigenze reali dei territori montani. La montagna rappresenta, inoltre, una *risorsa anche dal punto di vista economico*: un condensato di insidie ed opportunità e per questo lo sviluppo sostenibile del turismo delle zone montane deve costituire una leva importante per superare la crisi dei territori, lo spopolamento delle comunità locali e dei borghi in alta quota. La montagna è, infine, una *risorsa culturale e sociale* perché costituisce un patrimonio di conoscenze e saperi, un vivaio di elementi identitari e culturali autoctoni che rischiano di estinguersi.

In questa cornice, la proclamazione, da parte dell’ONU, del 2022 come *Anno internazionale dello sviluppo sostenibile delle montagne*, intende rispondere proprio all’esigenza di cui deve farsi carico il diritto ambientale globale e cioè di riconoscere la necessità di preservare (in futuro) la montagna come sistema di supporto vitale indispensabile per la sopravvivenza dell’ecosistema globale.

Non è un caso che più di settanta anni fa, uno dei pionieri dell’ambientalismo americano Aldo Leopold, nel suo *A Sand County Almanac*, celebrava l’importanza della natura selvaggia e invitava l’uomo a sviluppare un’etica della terra – a “pensare come una montagna” – e a

⁸² E. CHALLIER (dir.), *Le Livre vert 2022*, Le Pommier, 2021.

⁸³ P. CRUTSEN, *Benvenuti nell’Antropocene. L’uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Milano, Mondadori 2005; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436.

contemplare la natura e le sue creature come un organismo dotato di equilibrio, armonia e bellezza, da cui dipende la nostra stessa integrità e salute⁸⁴.

⁸⁴ Si veda sul punto A. LEOPOLD, *Pensare come una montagna. A Sand County Almanac*, Piano B Edizioni, 2019, p. 228. Si veda il libro di Aldo Leopold (1887-1948) pubblicato per la prima volta postumo nel 1949 che costituisce, con il *Walden* di Henry David Thoreau, una delle tappe fondamentali nel pensiero americano della natura vergine o natura selvaggia: la wilderness.