

**queste istituzioni**

---

**Definire la montagna. Profili  
costituzionali e primi problemi  
attuativi nella legge 131/2025**

**Matteo Carrer**

**Numero 1/2026**  
**15 aprile 2026**

---

# Definire la montagna. Profili costituzionali e primi problemi attuativi nella legge 131/2025

di Matteo Carrer\*

## Sommario

1. Introduzione: la montagna come problema giuridico. – 2. Il fondamento costituzionale: l'art. 44, secondo comma, Cost. – 3. La prima stagione legislativa definitoria e la legge 991/1952. – 3.1. La *pars construens* e la stagione attuativa. – 3.2. La *pars destruens* e l'elenco "tra color che son sospesi". – 4. La nuova classificazione nella legge 131/2025: struttura e logica di un elenco potenzialmente multiplo. – 5. I criteri di classificazione: dalla proposta del dicembre 2025 al DPCM del febbraio 2026. – 5.1. Il percorso verso il DPCM: due proposte a confronto. – 5.2. La mancata intesa e la deliberazione del Consiglio dei ministri. – 5.3. L'esito quantitativo: variazioni e discontinuità. – 6. Profili critici: discrezionalità governativa, tutela dei comuni esclusi e tenuta del sistema. – 6.1. La discrezionalità governativa e i limiti della legge-cornice. – 6.2. Le conseguenze per i comuni esclusi e il regime transitorio. – 6.3. L'intervento delle Regioni: verso comuni de-montanizzati o parzialmente de-montanizzati? – 7. Elementi per una valutazione di sintesi: unità e molteplicità della definizione.

## Sintesi

L'articolo analizza il problema della definizione giuridica della montagna nell'ordinamento italiano, mostrando come essa non coincida con un dato naturale, ma con una costruzione normativa da cui dipendono misure di favore, inclusioni ed esclusioni territoriali. Il fondamento costituzionale è individuato nell'art. 44, secondo comma, Cost., che impone provvedimenti a favore delle zone montane senza però definirle. Dopo aver ricostruito il modello originario della legge n. 991/1952, fondato su criteri altimetrici ed economico-agrari e su un elenco ufficiale dei comuni montani, l'autore evidenzia la successiva anomalia: l'abrogazione della base legislativa nel 1990, senza però eliminare l'uso pratico dell'elenco. La legge n. 131/2025 riporta il tema al centro, ma lo fa in modo diverso: non definisce direttamente i comuni montani, demandando al Governo, tramite DPCM, la fissazione dei criteri e degli elenchi. Ne deriva un sistema più flessibile ma anche più complesso, fondato su parametri geomorfologici per la classificazione generale e su ulteriori parametri socioeconomici per i comuni destinatari delle misure di sostegno. L'autore sottolinea i rischi di eccessiva discrezionalità governativa, di frammentazione degli elenchi e di incertezza per i comuni esclusi. La nuova disciplina ha il merito di superare una lunga inerzia normativa, ma lascia aperto il nodo centrale: se una materia così sensibile per l'attuazione dell'art. 44 Cost. possa essere affidata stabilmente a fonti governative anziché a una più solida definizione legislativa.

## Abstract

The article examines the problem of the legal definition of mountain areas in the Italian legal system, showing that it does not coincide with a natural fact but with a normative construction

---

\* Professore associato di diritto pubblico e costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

on which special measures, territorial inclusion and exclusion depend. Its constitutional basis lies in Article 44, paragraph 2, of the Constitution, which requires measures in favour of mountain areas without defining them. After reconstructing the original model established by Law no. 991/1952, based on altimetric and economic-agricultural criteria and on an official list of mountain municipalities, the author highlights the subsequent anomaly: the repeal of the legislative basis in 1990 without eliminating the practical use of that list. Law no. 131/2025 brings the issue back to the centre, but in a different way: it does not directly define mountain municipalities, instead entrusting the Government, through a Prime Ministerial Decree, with setting the criteria and lists. The result is a more flexible but also more complex system, based on geomorphological parameters for general classification and on further socioeconomic parameters for municipalities eligible for support measures. The author stresses the risks of excessive governmental discretion, fragmentation of the lists, and legal uncertainty for excluded municipalities. The new framework has the merit of overcoming a long period of legislative inertia, but it leaves unresolved the central question whether such a sensitive matter for the implementation of Article 44 of the Constitution can be stably entrusted to governmental sources rather than to a stronger legislative definition.

### Parole chiave

Comuni montani; art. 44 co. 2° Cost.; definizione di zone montane; discrezionalità governativa.

### Keywords

Legal definition of mountain areas; Article 44 of the Italian Constitution; Mountain municipalities; Governmental discretion

## 1. Introduzione: la montagna come problema giuridico.

La montagna, considerata nella sua dimensione più immediata, sembra appartenere al novero di quelle realtà che non avrebbero bisogno di essere definite, ma soltanto prese per ciò che sono. Essa appare, infatti, come un dato fisico, territoriale e persino visivo: una massa di roccia, una porzione di terra dove cade la sovranità dello Stato posta in altitudine, una conformazione del suolo, un insieme di condizioni morfologiche che sembrerebbero precedere il diritto e che, almeno in via di prima approssimazione, sembrerebbero imporsi ad esso con l'evidenza del dato di fatto. E tuttavia proprio qui si colloca il primo punto di interesse, perché il diritto positivo, a differenza della geografia fisica, non opera per mera constatazione di ciò che è sensibile. Il diritto positivo – e qui si aprirebbe tutto il tema concettuale della definizione<sup>1</sup> – non si limita a prendere atto dell'esistenza della montagna; esso deve, piuttosto, stabilire quando, in quali termini e per quali

---

<sup>1</sup> Peraltro altrove meglio ricostruito: M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambientediritto.it*, 2019; M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019.

fini quella realtà territoriale possa assumere rilevanza giuridica e, ovviamente, quali conseguenze connetta all'acquisizione di rilevanza giuridica<sup>2</sup>.

Si tratta, come ovvio annotare in via del tutto preliminare, di una scelta di sistema ben determinata: non in tutti i modelli giuridici si rende necessaria una definizione di montagna; né si vuole sostenere che sia necessaria *una e una sola* definizione di zone montane quando si parla specificamente dell'ordinamento della Repubblica italiana.

Il vero punto di partenza è che la montagna può esistere ed anzi senza dubbio esiste come elemento naturale anche indipendentemente dal diritto, ma non diventa per ciò solo una “zona montana” in senso giuridico e specificamente costituzionale. Nessuna norma costituzionale tutela la collina, dunque non esistono le colline nella Repubblica italiana? Certamente sì, esistono nel territorio fisico della Repubblica<sup>3</sup>, ma rilevano come dato giuridico solo se e dove citate dal legislatore<sup>4</sup>.

È proprio questo passaggio dalla realtà naturale alla categoria normativa a rendere la montagna, prima ancora che un tema orografico, un problema giuridico. La questione non consiste, infatti, nel domandarsi se la montagna esista, bensì nel chiarire quale montagna rilevi per il diritto, secondo quali criteri essa venga individuata e quali conseguenze derivino da tale

---

<sup>2</sup> Ad esempio, G. D'ELIA, *La disciplina giuridica della montagna e lo sviluppo sostenibile: profili critici e tutela dei diritti fondamentali*, in *PA persona e amministrazione*, 1/2025, p. 600 esordisce così dopo aver citato la lettera dell'art. 44, co. 2° Cost.: «Con questa solenne quanto vaga [sic] disposizione l'articolo 44, co. 2 della Costituzione italiana ha volto uno sguardo di favore nei confronti di uno dei territori della Repubblica che, secondo i dati Istat, corrisponde al 35,2% dell'intero suolo nazionale, pari a circa 106.276 km<sup>2</sup>. Sempre secondo i dati Istat, «le due regioni con territorio esclusivamente di montagna sono la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige. Quest'ultima, insieme al Piemonte, è anche quella che, con più di 10 mila chilometri quadrati, maggiormente contribuisce alla classe montagna; segue la Lombardia, che presenta anche la maggiore estensione di pianura (11.246 chilometri quadrati)». Uno studio del 2021 pubblicato sul portale Openpolis, poi, specifica che in dieci regioni oltre il 40% della superficie è montana, precisando che «nel confronto europeo, si tratta del quinto paese in Ue per quota di superficie montana dopo Grecia, Slovenia, Slovacchia e Austria. Secondo la classificazione Eurostat, “che considera gli aspetti morfologici della crosta terrestre congiuntamente a elementi demografici” (Istat, 2020), il 66% della superficie italiana è montano, il doppio della media Ue (32,6%), a grande distanza da Francia (20,6%) e Germania (11,8%)». Appunto, “secondo l'ISTAT” o “secondo Openpolis” non significa “secondo la legge”, dunque definire la montagna nel diritto sulla base di ciò che diritto non è (ad esempio, è statistica) significa confondere le discipline.

Allo stesso modo, dire che in Italia i comuni montani sono – ad esempio – il 50% del totale (4000 su 8000, si rinvia al par. 6 per qualche aspetto quantitativo) significa fondare una valutazione di valore su una definizione giuridica, cioè confondere il risultato di una definizione con il suo presupposto.

<sup>3</sup> L'ISTAT, ad esempio, utilizza una definizione di collina piuttosto consistente, facendo leva su fasce altimetriche: le «principali classificazioni riconosciute che definiscono la pianura come una superficie collocata ad un'altitudine bassa prevalentemente intorno ai 0 mt e sicuramente inferiore ai 300, viene definita collina la superficie caratterizzata da rilievi inferiori ai 600 mt mentre viene definita montagna la superficie caratterizzata da rilievi superiori ai 600 mt» così la *Nota tecnica. Distribuzione della superficie dei comuni per fasce altimetriche*, aprile 2026, in <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/02/Nota-tecnica-Fasce-Altmetriche.pdf>.

<sup>4</sup> Non mancano, in verità, norme di legge sulla “collina”: ad esempio, l'art. 1, co. 703 della l. 30 dicembre 2018, n. 145 stabilisce che «Il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un decreto di natura regolamentare per provvedere alla determinazione delle aree prealpine di collina, pedemontane e della pianura non irrigua, legate a specifici fattori di svantaggio, tra cui segnatamente: la frammentazione dei fondi, una minore produttività rispetto alla media nazionale, la concomitanza di zone urbanistiche a diversa destinazione, la concomitanza di aree protette nonché la carenza di infrastrutture essenziali per l'agricoltura».

individuazione. La differenza non è soltanto metodologica, ma sostanziale. Una nozione giuridica di montagna non svolge una funzione descrittiva neutrale; essa opera, piuttosto, come criterio di distribuzione di discipline, competenze, misure di sostegno, agevolazioni fiscali, priorità operative e strumenti di programmazione.

Là dove il legislatore definisce la montagna, non si limita a nominare una porzione del territorio. La definizione non è fine a sé stessa, bensì seleziona i destinatari di una politica pubblica, stabilisce il perimetro di applicazione di un trattamento differenziato, decide quali territori possano beneficiare di un regime di favore e quali, invece, ne restino esclusi.

Da questo punto di vista, la nozione di “zona montana”, per utilizzare il linguaggio costituzionale, è tutt’altro che innocua. Essa costituisce una categoria non solo di ordine ma ordinante, dalla quale dipendono inclusioni ed esclusioni, continuità e cesure, riconoscimenti e marginalizzazioni. Definire la montagna significa, giuridicamente, operare una distinzione. E ogni distinzione giuridicamente rilevante comporta effetti: se un territorio – come si vedrà meglio, l’unità amministrativa da considerare è il Comune – viene qualificato come montano, esso potrà essere destinatario di interventi speciali, beneficiare di fondi dedicati, rientrare in particolari strategie pubbliche, essere considerato, nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legge, meritevole di misure di favore rispetto a condizioni che la legge stessa ritiene di valutare. Se invece quel medesimo territorio resta fuori dalla definizione, la sua realtà materiale, pur eventualmente affine o persino identica, non produrrà gli stessi effetti. In questa prospettiva, la definizione non è un momento accessorio della disciplina, ma il suo presupposto logico e operativo. E, a sua volta, la disciplina non è una ricostruzione teorica, bensì un elemento su cui fondare politiche pubbliche e in particolare misure di favore di varia tipologia.

L’importanza della questione appare con particolare evidenza nel quadro costituzionale italiano. L’art. 44, secondo comma, Cost., come noto, chiede che la legge adotti «provvedimenti a favore delle zone montane»<sup>5</sup>. La Costituzione, dunque, individua un elemento da tutelare, ma

---

<sup>5</sup> Gli interventi in materia di zone montane in dottrina costituiscono un *corpus* analitico di non trascurabile estensione, tra cui si segnalano almeno i seguenti: F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I. Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44* in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; G. MARCHETTI, *L’art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019; C. GUADAGNOLO, *L’art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei Costituenti all’odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Il foro napoletano*, 2/2015, p. 361 ss.; M. ATRIPALDI, *La disciplina della proprietà terriera nell’art. 44 Cost. Una ricostruzione dell’itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2020; M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell’assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 116-129; F.C. PALERMO, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 181 ss. G. C. DE MARTIN, *L’evoluzione dell’ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in AA. VV. (a cura di M. Busatta), *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l’Europa*, Pubblicazione della Fondazione “Montagna e Europa” Arnaldo Coleselli, Belluno, 1998; AA.VV. (a cura di F. Ferlaino, F.S. Rota), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2013; AA.VV. (a cura di B. di Giacomo Russo, L. Songini), *La specificità montana. Analisi*

non ne determina il contenuto. Di nuovo, non si vuole sostenere che sia compito della Costituzione fornire tale definizione, anzi vi sono non pochi argomenti per sostenere che non sia quello superprimario il livello cui fornire una definizione operativa. Tuttavia, molto più semplicemente si vuole con ciò riconoscere una tensione strutturale, che attraversa l'intera storia della legislazione in tema di montagna: da un lato, il costituente attribuisce rilevanza alle zone montane come destinatari di provvedimenti differenziati; dall'altro lato, affida alla legge ordinaria il compito di stabilire quali siano i territori interessati. La tensione è teorica e strutturale ma è anche pratica e concreta, nel senso che interessa comunità, portatori di interesse, e anche la politica dei partiti, a livello locale come nazionale.

Queste ragioni che si provano a collocare come dato introduttivo, e sia pure in descrizione generale, vogliono argomentare che il problema della definizione delle zone montane non può essere trattato come una questione di astratta tecnica giuridica né di teorico ordine classificatorio.

Esso coinvolge, al contrario, problemi pratici, di fonti del diritto e di istituzioni. Anzitutto, viene in rilievo il rapporto tra fatto e diritto: fino a che punto il legislatore “riconosce” una realtà territoriale preesistente e fino a che punto, invece, la “costruisce” giuridicamente in funzione delle finalità perseguite? In secondo luogo, emerge il tema della fonte competente a definire: se la Costituzione rimette – e la questione è pacifica – alla legge i provvedimenti a favore delle zone montane, in quale misura la definizione stessa può essere affidata a fonti sub-legislative, a criteri tecnici, a elenchi amministrativi? Infine, si pone una questione di razionalità dell'azione pubblica: una definizione troppo rigida rischia di irrigidire anche le politiche; una definizione troppo mobile o frammentata rischia di compromettere certezza del diritto, trasparenza amministrativa e coerenza sistematica.

L'interesse del tema è accresciuto dal fatto che l'ordinamento italiano ha conosciuto, su questo punto, un'evoluzione lunga e per certi aspetti irrisolta.

---

*giuridica ed economica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; AA.VV. (a cura di R. Louvin), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017. Ancora, e con riguardo a studi più specifici, si rimanda a: F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino, 2006, p. 903 ss.; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, 2019; C. GUADAGNOLO, *L'art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei Costituenti all'odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Il foro napoletano*, 2/2015, p. 361 ss.; M. ATRIPALDI, *La disciplina della proprietà terriera nell'art. 44 Cost. Una ricostruzione dell'itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, 1/2020; M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 116-129; F.C. PALERMO, *Principi costituzionali per una fiscalità della montagna*, in *Queste Istituzioni*, 1/2022, 181 ss.; M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; ID. *La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale*, Bergamo University press, 2018; ID. *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021; A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

In tale prospettiva si comprende la centralità della legge 12 settembre 2025, n. 131, la quale riporta esplicitamente al centro del quadro normativo la questione definitoria per la (sola) seconda volta nella storia non solo della Repubblica ma dell'intero ordinamento giuridico italiano.

## 2. Il fondamento costituzionale: l'art. 44, secondo comma, Cost.

Come si accennava in apertura, se il problema della definizione delle zone montane si presenta quale passaggio preliminare di ogni disciplina positiva della montagna, esso non nasce tuttavia sul piano meramente legislativo. La sua radice è più alta e si colloca direttamente nel testo costituzionale. È infatti l'art. 44, secondo comma, Cost. a porre all'ordinamento una questione che, pur nella sua formulazione sintetica, si rivela di straordinaria densità sistematica: «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»<sup>6</sup>.

In questa disposizione, lineare nella formulazione, anche se non scontata nel significato<sup>7</sup>, è già racchiuso il nucleo essenziale dell'intero problema definitorio<sup>8</sup>, che è duplice nella struttura, cioè richiede di determinare *quali* interventi siano previsti per *quali* territori. Si dice duplice anche se concretamente può essere molteplice, poiché nulla vieta al legislatore di moltiplicare gli interventi e di moltiplicare le definizioni dei territori cui collegarli.

Così impostata la questione, però, si rischia di vedere nel tema definitorio due elementi che pure sono presenti ma non devono essere considerati assorbenti: da un lato, un problema teorico, di livello astratto; dall'altro – e quasi all'opposto – una mera questione di *drafting* legislativo, magari non scontata né banale ma di indole sostanzialmente tecnica. Sul primo aspetto della questione non si vuole tornare, avendo già precisato alcuni aspetti nelle righe precedenti. Quanto al secondo aspetto, è opportuno circoscrivere meglio il problema.

---

<sup>6</sup> Oltre ai contributi già citati, si vedano anche: L. GOTTI PORCINARI, *Lo sviluppo della montagna e le comunità montane*, in *Rivista giuridica del turismo*, n. 4-6/1975, p. 24; F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Il diritto dell'economia*, 3/1993, p. 560 ss.; G. DE VECCHIS, *Gli effetti territoriali della legislazione per la montagna*, in *Geotema*, 7/1997, p. 38 ss.; F. POSOCCO, *La montagna come valore*, in *Economia e ambiente*, 4-5/1998, p. 12 ss.; AA.VV. (a cura di G. Cerea, M. Marcantoni), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2016; AA.VV. (a cura di M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

<sup>7</sup> Non si può non notare che in dottrina il commento di S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., non svolge pressoché nessuna osservazione riguardo al comma secondo dell'articolo che commenta, dimostrando che nonostante l'autorevolezza altrove meritata dell'Autore il tema della specificità delle zone montane in Costituzione può sfuggire.

<sup>8</sup> Oltre ai già citati contributi specifici in tema di definizione, M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit.; M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica*, cit., si veda il tema della differenziazione, su cui cfr. almeno: F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Consulta on-line*, 2002; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *www.astrid-online.it*; 2007; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2019.

È chiaro che la riserva di legge contenuta nell'art. 44, co. 2° Cost. permetta e anzi imponga al legislatore di stabilire quali siano gli interventi per le zone montane: è nella natura del concetto di riserva di legge lasciare al legislatore il margine di manovra sulla disciplina. Nel caso delle zone montane, è rimesso al legislatore non solo il “cosa fare” anche la determinazione del “dove farlo”.

Lasciare al legislatore il compito di individuare le zone montane significa ammettere che il passaggio dalla montagna come dato geofisico alla montagna come categoria normativa richieda una mediazione. Il costituente assume che esista una “condizione” montana meritevole di specifica attenzione, ma non la cristallizza in una formula; non la riduce a una soglia altimetrica, né la fa coincidere con una definizione geologica, orografica e nemmeno amministrativa (fuor di generalizzazione, l'art. 44, co. 2° Cost. non dice “comuni montani”, è la legge a porre il comune come ente base della definizione). In questo senso, lascia aperta una questione fondamentale: il *favor* montano è per il territorio o per chi vive e lavora sul territorio? La risposta non richiede nemmeno una scelta secca né alternativa poiché vi sono buoni argomenti<sup>9</sup> per sostenere che in verità siano interessati entrambi gli aspetti, quello naturalistico in senso stretto e quello umano in senso ampio.

Il tema della definizione delle zone montane si rivela già, nel suo nucleo più profondo, come spazio di mediazione tra tre elementi che la Costituzione tiene insieme come un nodo unico: il dato territoriale, la valutazione politico-legislativa e la finalità costituzionale di riequilibrio e promozione.

Il dato territoriale costituisce il punto di partenza, perché il riferimento alle zone montane non è certo privo di un ancoraggio geofisico, quindi di realtà<sup>10</sup>: il costituente guarda a una condizione del territorio, di una porzione non definita ma di certo delineabile che ritiene distinta dal resto delle terre emerse della Repubblica e che ritiene meritevole di considerazione. Come si è già rilevato, questo dato non si impone da sé al diritto in forma immediatamente operativa. Per diventare giuridicamente rilevante, esso deve essere filtrato da una valutazione legislativa, che

---

<sup>9</sup> Osserva M. GORLANI, *La risposta istituzionale*, cit., p. 119 che «nelle zone montane la marginalità geografica diventa anche, se non soprattutto, marginalità sociale e civile, e quindi periferia democratica e politica, a cui va data una risposta in termini di offerta di servizi sul territorio» e aggiunge A. MITROTTI, *Le grandi aspettative sulla legge del 12 settembre 2025, n. 131, e la realistica necessità di mantenere i piedi per terra «sulle zone montane»*, in Osservatorio AIC, 1/2026, «è chiaro compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana sul territorio italiano. Quindi è compito repubblicano fare in modo che “anche” il cittadino montano sviluppi (appieno) la propria persona e partecipi effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (con le stesse - identiche - capacità di qualsiasi altro cittadino, non montano)».

<sup>10</sup> Si potrebbe considerare più ampiamente il tema della cosiddetta “montagna legale”, cioè di porzioni di territorio che pur non essendo montani vengono trattati dalla legge come tali. È evidente che si tratta di una parificazione che cade nella eventuale disponibilità del legislatore (come era nel vigore della l. 991/52) ma che non può certo creare un rilievo orografico dove non c'è, al massimo può prevedere delle agevolazioni. Quando si dice che il legislatore “crea” la montagna, non si può certo intendere che elevi il terreno, ecco perché si è insistito più sopra in termini di *riconoscimento giuridico* di un dato di realtà.

selezioni i criteri rilevanti, stabilisca le modalità di classificazione, individui i soggetti beneficiari, costruisca la disciplina del favore.

Il tutto, però, non in totale libertà politica, bensì entro l'orizzonte teleologico segnato dalla Costituzione, che impone di leggere la montagna come spazio di svantaggio, specialità o comunque meritevolezza cui rivolgere provvedimenti differenziati.

Il nucleo del secondo comma dell'art. 44 Cost. è proprio la differenziazione<sup>11</sup>. Inserito in un articolo dedicato alla proprietà terriera e alla razionale utilizzazione del suolo, esso presenta da sempre un tratto di relativa eccentricità, che la dottrina ha più volte sottolineato<sup>12</sup>. E tuttavia proprio questa collocazione consente di leggere la disposizione non come frammento isolato, bensì come espressione di una più ampia logica costituzionale attenta ai rapporti tra territorio, alle condizioni materiali di vita e all'intervento. Il riferimento alle zone montane non è allora una clausola paesaggistica né una mera concessione retorica al rilievo naturale, ma una specificazione del più generale problema dell'eguaglianza sostanziale nei territori segnati da condizioni strutturalmente svantaggiate<sup>13</sup>. In altri termini, la montagna entra in Costituzione non soltanto in quanto "terra alta", ma in quanto territorio abitato, lavorato, vissuto, e perciò esposto a difficoltà che giustificano una disciplina di favore<sup>14</sup>.

Tutto ciò aiuta a comprendere perché il problema definitorio non possa essere trattato come un aspetto marginale o neutrale. Se l'art. 44, secondo comma, Cost. affida alla legge il compito di adottare provvedimenti a favore delle zone montane, la definizione di tali zone non rappresenta un momento esterno rispetto alla norma costituzionale, ma ne costituisce una condizione intrinseca di attuazione. Non si può dare attuazione al *favor* montano senza prima individuare l'oggetto cui esso si rivolge. Ma, nello stesso tempo, l'individuazione legislativa non è pienamente

---

<sup>11</sup>«Quanto finora osservato non intende dimostrare che la definizione o la delimitazione esatta sia un problema preliminare da affrontare per l'ordinamento. Si tratta, piuttosto, già di una conseguenza: se si vuole distinguere la montagna dal resto del territorio, è necessario operare con una norma. Qualora l'operazione preliminare – distinguere la montagna – non sia necessaria, non è necessaria nemmeno la norma»: M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica*, cit., p. 4.

<sup>12</sup> Sulla genesi dell'art. 44, co. 2° Cost.: O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art 44*, in *Le carte e la storia*, 2/2015, p. 129 ss. e M. CARRER, *Diritto e montagna, Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018, pp. 26 ss.

<sup>13</sup> Per alcuni spunti M. CARRER, *Corte costituzionale e montagna: una prospettiva del principio di uguaglianza*, in AA. VV. (a cura di M. della Morte), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*. Atti del Convegno annuale del gruppo di Pisa, Campobasso 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 255.

<sup>14</sup> Proprio sotto questo profilo il secondo comma dell'art. 44 si rivela strettamente connesso, anche se non sempre in modo esplicito, ad altri principi costituzionali. La disposizione presuppone infatti una lettura territoriale dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., poiché i provvedimenti a favore delle zone montane rispondono all'esigenza di rimuovere ostacoli e squilibri che derivano da condizioni oggettive del territorio. Al tempo stesso, essa si lega alla solidarietà di cui all'art. 2 Cost., alla differenziazione e al pluralismo territoriale evocati dall'art. 5, alla sussidiarietà e adeguatezza dell'art. 118, nonché, nella sensibilità costituzionale più recente, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 9. La montagna costituzionalmente rilevante non è dunque solo una categoria spaziale, ma un punto di intersezione tra più valori costituzionali: riequilibrio, coesione, tutela del territorio, permanenza delle comunità, valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

libera, perché deve restare coerente con il senso costituzionale del *favor*. Qui si apre uno spazio di discrezionalità legislativa certamente ampio, ma non arbitrario: il legislatore può scegliere criteri, soglie, tecniche classificatorie, strumenti di aggiornamento, ma non può svuotare la nozione di montagna fino a renderla irriconoscibile né dilatarla fino a tradire la logica della specialità costituzionale che la sorregge.

La tensione tra riconoscimento costituzionale e definizione legislativa spiega anche perché la questione delle zone montane abbia accompagnato, in modo quasi inevitabile, l'intera storia delle leggi di attuazione dell'art. 44. Non si trattava, e non si tratta, soltanto di decidere quali misure adottare, ma di chiarire a chi esse spettino, e dunque di stabilire quale configurazione giuridica debba assumere la montagna nell'ordinamento. Sotto questo profilo, l'art. 44, secondo comma, Cost. non consegna al legislatore una risposta già compiuta, bensì una responsabilità. La legge è chiamata non soltanto a intervenire, ma a qualificare il proprio oggetto di intervento. È in questa responsabilità definitoria che si misura, in fondo, la fedeltà o meno del legislatore al dettato costituzionale.

Impostata così la questione, vi è un punto tecnico da prendere in considerazione: la riserva di cui all'art. 44, co. 2° Cost. è una riserva di legge relativa<sup>15</sup>. Ciò comporta che il legislatore possa coinvolgere nella sopra argomentata responsabilità definitoria il livello secondario di produzione normativa, cioè il Governo. Si tornerà sul punto non in funzione di un'analisi teorica, bensì nel caso concreto della l. 131/2025.

### **3. La prima stagione legislativa definitoria e la legge 991/1952.**

#### **3.1. La *pars construens* e la stagione attuativa.**

Se si vuole approfondire compiutamente la vicenda della definizione giuridica delle zone montane nell'ordinamento italiano, occorre tornare alla prima attuazione, rappresentata dalla legge 25 luglio 1952, n. 991, recante "Provvedimenti in favore dei territori montani". È in quella legge, infatti, che si forma il primo modello compiuto di delimitazione delle zone montane, ed è ancora guardando a quel punto focale che si misurano, per continuità o per rottura, gli sviluppi successivi. La l. 991/1952 fu la prima legge che diede attuazione complessiva, organica (sia pure con i limiti connaturati alle scelte allora effettuate) al sostegno e alla promozione delle zone montane della Repubblica e, per quanto qui specificamente interessa, fu una legge che rese operativa la montagna fissando i criteri attraverso i quali un territorio potesse essere riconosciuto come montano ai fini dell'intervento pubblico.

---

<sup>15</sup> «Prevedere che intervenga "la legge" significa porre una garanzia ma significa anche sottintendere che l'ordinamento si attivi e sia attivo. In caso contrario, non sarebbe la legge a intervenire a favore delle zone montane ma l'azione amministrativa, che dalla legge dipende» M. CARRER, *La sussidiarietà alla prova*, cit., p. 181-182.

Per chiarezza espositiva è opportuno ricostruire la formulazione dell'art. 1 della l. 991/1952 in tre diversi momenti storici. Il nucleo è il medesimo: è quello che interessa di più ai fini della presente trattazione ed è risalente alla prima versione dell'art. 1, co. 1 l. cit.

L'art. 1, co. 1 della l. 991/1952 definiva “montani” i comuni<sup>16</sup> posti per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare, nonché quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore del territorio comunale non fosse minore di 600 metri, a condizione, però, che il reddito imponibile medio per ettaro – risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario – non superasse una soglia fissata a lire 2400<sup>17</sup>.

Nella formulazione del 1952 il co. 2 escludeva «dal conteggio del reddito medio di cui al comma precedente le qualità di coltura, il cui reddito complessivo dominicale e agrario per ettaro sia superiore a lire 12.000», affidava, come si vedrà meglio *infra*, alla Commissione censuaria centrale il compito di redigere l'elenco e introduceva la possibilità di integrarlo con la cd. “montagna legale”.

La prima modifica è avvenuta in funzione dell'art. 12 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 “Decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste” aggiungendo dei nuovi commi all'art. 1 della l. 991/1952 riguardanti la Commissione censuaria provinciale, la quale poteva «inoltrare proposta, alla Commissione censuaria centrale per la inclusione nei territori montani di comuni aventi i requisiti di cui ai commi precedenti» nonché, secondo il comma successivo «spetta inoltre alla Commissione censuaria provinciale suddividere l'intero territorio montano della Provincia in zone costituenti ciascuna un territorio geograficamente unitario ed

---

<sup>16</sup> Vi sono metodi alternativi per la delimitazione delle zone montane che non partano dai comuni. Si citano due esempi significativi: il primo è quello espresso dal documento dell'ISTAT *Circoscrizioni statistiche metodi e norme, serie C, n. 1° agosto 1958*, reperibile in <https://ebiblio.istat.it>, secondo il quale «per zona di montagna ai fini statistici, s'intende il territorio caratterizzato dalla presenza di notevoli masse rilevate aventi altitudini, di norma, non inferiori a 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Gli anzidetti livelli altitudinali sono suscettibili di spostamento in relazione ai limiti inferiori delle zone fitogeografiche dell'Alpinetum, del Picetum e del Fagetum, nonché in relazione ai limiti superiori delle aree di colture in massa della vite nell'Italia settentrionale e dell'olivo nell'Italia centro-meridionale e insulare. Le aree intercluse tra le masse rilevate, costituite da valli, altipiani ed analoghe configurazioni del suolo, s'intendono comprese nella zona di montagna». Un secondo è quello previsto per la creazione dei Bacini imbriferi montani (BIM) dall'art. 1, co. 1 della l. 959/1953, secondo il quale «il Ministro per i lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e foreste, stabilisce, con proprio decreto, quali sono i “bacini imbriferi montani” nel territorio nazionale e determina il perimetro di ognuno». Per BIM «si intende il territorio delimitato da una cintura montuosa o collinare che funge da spartiacque, ubicato al di sopra di una certa quota assoluta stabilita bacino per bacino. Il bacino è delimitato verso valle da una sezione dell'asta principale, detta “sezione di chiusura del bacino”, in cui transitano tutte le acque superficiali raccolte dalla rete naturale di drenaggio» *Regione Piemonte – Direzione pianificazione risorse idriche, Bacini imbriferi montani. Gestione dei sovra canoni provenienti dagli impianti idroelettrici*, in [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it), p. 9.

<sup>17</sup> Per ulteriori osservazioni sull'aspetto definitorio si rinvia a M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit. p. 53 ss.

omogeneo sotto l'aspetto idrogeologico, economico e sociale», formulazione che richiama il parallelo percorso delle Comunità montane<sup>18</sup>.

Successivamente è intervenuta la l. 30 luglio 1957, n. 657 “Modifica all’art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, concernente provvedimenti a favore dei territori montani” a sostituire integralmente il testo<sup>19</sup>.

La differenza sostanziale da notare è la previsione tale per cui la Commissione censuaria aveva «facoltà di includere nell'elenco stesso i comuni, *o le porzioni di comune*, anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie» (corsivo aggiunto) creando così la base legislativa per l’individuazione dell’elenco dei comuni parzialmente montani.

Già da questa struttura definitoria, che non cambia nella sua essenza dal 1952 in poi, emerge un tratto essenziale della l. 991/1952: la nozione di comune montano non era affidata a un criterio unico, ma a una combinazione di elementi fisici ed economico-agrari. Da un lato, il legislatore valorizzava indicatori geomorfologici classici, come l’altitudine e il dislivello, che rinviano immediatamente alla conformazione materiale del territorio. Dall’altro lato, non riteneva sufficiente il solo dato orografico, ma lo subordinava, almeno in una delle ipotesi, a un parametro ulteriore, legato alla produttività agraria e dunque alla condizione economica. Ne risultava una definizione che potremmo dire insieme fisica e funzionale: fisica, perché ancorata alla struttura del suolo e all’altimetria; funzionale, perché letta alla luce della capacità produttiva, della redditività fondiaria e, in ultima analisi, della fragilità economica.

Questa impostazione è altamente significativa sotto il profilo storico-costituzionale. La legge del 1952 nasce in un contesto nel quale la montagna non è concepita soltanto come rilievo naturale o come paesaggio, ma come spazio segnato da una condizione strutturale di svantaggio, di scarsità produttiva e di difficoltà di valorizzazione economica. È, per così dire, una montagna letta dal punto di vista della sua minorità materiale, non della sua sola identità fisica. La scelta di affiancare ai parametri altimetrici elementi legati al reddito dominicale e agrario rende evidente che il legislatore non intendeva fotografare la montagna in senso meramente geografico, bensì individuare quei territori nei quali la condizione montana si traduceva in un bisogno di intervento

---

<sup>18</sup> È «Con il DPR 987/55 [che] vengono costituiti i Consigli di Valle che costituirono una soluzione istituzionale preliminare all’istituzione delle Comunità montane» S. PIAZZA, *Cenni minimi ricostruttivi sul (mancato) riordino delle Comunità Montane nel Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-ordinarie/106-cenni-minimi-ricostruttivi-sul-mancato-riordino-delle-comunita-montane-nel-veneto-sp-13862>. Anche per le Comunità montane sono molteplici gli interventi in dottrina, si rimanda alla bibliografia segnalata in apertura.

<sup>19</sup> È curioso, poi, che la l. 657/1957 sia stata abrogata dall’art. 24 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, meglio noto come meccanismo “taglia-leggi”. Curioso perché, come si vedrà nel dettaglio *infra*, l’art. 1 della l. 991/1952 era già stato abrogato, dunque il taglia-leggi è intervenuto ad abrogare una legge in vigore ma il cui effettivo contenuto normativo, quello sostitutivo della legge che manipola, era già abrogato. Come il Maramaldo del Ferrucci, e *mutatis mutandis*, il taglia-leggi uccide una legge morta.

pubblico. La definizione giuridica, dunque, non coincideva con la semplice constatazione dell'altezza o della pendenza del suolo, ma incorporava e anzi presupponeva una valutazione sulla debolezza economico-sociale del territorio.

Sotto questo profilo, la l. 991/1952 si colloca perfettamente nel solco dell'art. 44, secondo comma, Cost., pur rappresentandone una prima e storicamente situata traduzione legislativa. La montagna rilevante per il diritto non è ancora, o non è soltanto, quella che oggi si potrebbe leggere in chiave ambientale, ecosistemica o culturale; è piuttosto la montagna come condizione territoriale bisognosa di provvedimenti differenziati, cioè come area che, per la sua conformazione e per la sua scarsa produttività, richiede strumenti speciali di sostegno.

Queste considerazioni possono applicarsi a tutto il disegno definitivo del 1952 anche senza approfondire due aspetti di dettaglio, cioè la previsione di comuni “parzialmente montani” e la possibilità di disegnare anche una “montagna legale”<sup>20</sup>. In entrambi i casi, anzi, si può argomentare che la volontà classificatoria del legislatore sia nella direzione che sta emergendo dal commento, cioè di tenere conto dell'elemento fisico e dell'elemento economico-sociale.

Vi è un ulteriore elemento che è il caso di sottolineare: la non automaticità della classificazione. I criteri legislativi, infatti, erano mediati dall'intervento caso per caso della Commissione censuaria centrale, responsabile della redazione dell'elenco dei comuni montani<sup>21</sup>.

Tale Commissione era incaricata di stilare e aggiornare l'elenco nel quale venivano inclusi, d'ufficio o su richiesta dei comuni interessati, i territori montani. La definizione, pertanto, sfociava in un procedimento amministrativo con compito di valutare la sussistenza dei requisiti e l'opportunità dell'inclusione, come dimostra la presenza della già citata norma sulla possibilità, rimessa proprio alla Commissione, di includere “altri” comuni aventi “pari” condizioni<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> M. CARRER, *Diritto e montagna*, cit., p. 55.

<sup>21</sup> Gli originari (versione 1952) commi 3 e 4 dell'art. 1 della l. 991/1952 recavano quanto segue: rispettivamente il terzo comma «La Commissione censuaria centrale compila e tiene aggiornato un elenco nel quale, d'ufficio o su richiesta dei Comuni interessati, sono inclusi i territori montani» e il quarto comma: «La Commissione censuaria centrale notifica al Comune interessato e al Ministero dell'agricoltura e delle foreste l'avvenuta inclusione nell'elenco.»

<sup>22</sup> L'ultimo comma dell'art. 1 della l. 991/1952 (versione 1957) disponeva che «La predetta Commissione ha altresì facoltà di includere nell'elenco stesso i Comuni anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al primo comma del presente articolo, presentino pari condizioni economico-agrarie, con particolare riguardo ai Comuni già classificati montani nel catasto agrario ed a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici, ai sensi del decreto legislativo Presidenziale 22 giugno 1946, n. 33». Il catasto agrario, ad esempio già compilato nel 1910 e nel 1929, era curato dall'Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, senza una logica legislativa alla base. Il decreto legislativo presidenziale 22 giugno 1946, n. 33 “Incoraggiamenti per il ripristino delle opere di miglioramento fondiario distrutte o danneggiate da eventi bellici” (da non confondere con il decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1946, n. 33, in tema di nomine di sottufficiali, in quanto come noto con la Repubblica la numerazione degli atti del 1946 è ripartita da capo) si appoggiava a misure di sostegno previste per la bonifica agraria dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 e aggiungeva un trattamento di ulteriore favore: «Per le zone particolarmente danneggiate, che saranno determinate con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste, di concerto col Ministro per il tesoro, la misura dei detti sussidi potrà essere ulteriormente elevata fino al 60% della spesa».

Solo al termine di questa procedura venne ad esistenza un elenco giuridicamente rilevante, il quale ha costituito il punto di raccordo tra la nozione astratta di comune montano e l'applicazione concreta delle misure previste dall'ordinamento.

Le “zone montane” di cui parla la Costituzione vengono tradotte, per volontà del legislatore ordinario, nel territorio dei comuni classificati come montani. Ciò significa che la montagna non viene definita in via diretta come area naturale o macroregione geografica, ma attraverso la mediazione dell'ente territoriale comunale. È una scelta che presenta indubbi vantaggi di praticabilità amministrativa, poiché consente di collegare immediatamente la definizione alle strutture istituzionali esistenti; ma è anche una scelta che mostra, sin dall'origine, come la montagna giuridica sia una costruzione istituzionalizzata e non una derivazione immediata della geografia.

Nel quadro della l. 991/1952, dunque, la definizione del comune montano svolgeva almeno tre funzioni strettamente intrecciate. In primo luogo, una funzione selettiva, poiché stabiliva quali territori dovessero essere considerati montani e quali no. In secondo luogo, una funzione legittimante, perché rendeva giuridicamente giustificabile – anzi necessaria – l'adozione di misure differenziate a favore di quei territori. In terzo luogo, una funzione operativa, in quanto permetteva la formazione di un elenco idoneo a fungere da base applicativa per l'intero sistema degli interventi.

S'intende, degli interventi previsti dalla legge 991/1952, i quali, come noto, riguardavano un insieme articolato di misure per lo sviluppo rurale, mutui di miglioramento fondiario, contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali, norme in tema di demanio forestale, agevolazioni fiscali e anche la costituzione di enti per la difesa montana. Restava e resta nella disponibilità del legislatore prevedere altre definizioni di zone montane e relativi provvedimenti di favore. Tra gli ulteriori interventi non si può fare a meno di citare, poiché ripreso dalla stessa l. 131/2025, il tema degli sgravi sull'IMU dei terreni agricoli<sup>23</sup>.

Ciò non significa, naturalmente, che il modello del 1952 fosse privo di problemi. La stessa previsione di parametri economico-agrari, letta oggi, mostra tutta la storicità della definizione, inevitabilmente radicata in una certa idea della montagna e dell'economia rurale del secondo dopoguerra. La l. 991/1952 dimostra infatti che la definizione giuridica della montagna non è mai neutra né astorica: essa riflette sempre una certa rappresentazione del territorio montano, dei suoi bisogni, delle sue risorse e delle finalità che l'intervento pubblico intende perseguire. Nel 1952,

---

<sup>23</sup> L'art. 9 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 prevede che l'imposta locale sui redditi sia ridotta alla metà per i redditi dominicale e agrario dei terreni situati ad un'altitudine non inferiore a 700 metri sul livello del mare, per i Comuni compresi nell'elenco dei territori montani. Ancora, è stata prevista dal 2016, e da ultimo confermata dall'art. 1, co. 758 l. 160/2019, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) dei terreni agricoli nei comuni elencati nella circolare n. 9 del 14 giugno 1993 del Ministero delle Finanze, la quale riguarda «comuni ricadenti in aree montane o di collina». Per ulteriori esempi e considerazioni, M. CARRER, *Percorsi costituzionali*, cit., p. 62 ss

quella rappresentazione era chiaramente segnata da una lettura della montagna come territorio economicamente debole, agrariamente fragile e bisognoso di promozione speciale.

### **3.2. La *pars destruens* e l'elenco “tra color che son sospesi”.**

Se la legge n. 991 del 1952 aveva costruito un primo modello coerente di identificazione giuridica della montagna, uno dei passaggi più singolari della successiva vicenda normativa italiana consiste proprio nello scioglimento di quella coerenza originaria. Il sistema definitorio inaugurato nel 1952, infatti, non è rimasto intatto. A un certo punto, l'ordinamento ha perso la propria base legislativa generale di definizione dei comuni montani, ma non ha per questo smesso di utilizzare, nella pratica normativa e amministrativa, la categoria dei comuni montani medesimi.

L'art. 29 della l. 142/1990 abroga esplicitamente l'art. 1 della l. 991/1952 (il quale, peraltro, era già stato modificato dalla legge 30 luglio 1957, n. 657). Ciò comporterà nell'ordinamento la sopravvivenza dell'elenco già redatto, in assenza di una norma di legge definitoria.

Peraltro – e la questione non è per nulla dibattuta in dottrina – l'art. 274, co. 1, lett. q) del d.lgs. 267/2000 abroga interamente la l. 142/1990. Si potrebbe, dunque, pensare che l'abrogazione di una norma abrogatrice<sup>24</sup> abbia portato a reviviscenza? A meno di ipotizzare un automatismo, tale per cui la semplice abrogazione di una qualsiasi norma abrogatrice porti ad automatica nuova vita le norme abrogate, la risposta deve essere negativa. Il legislatore ha voluto togliere dall'ordinamento una legge intera (la 142/1990) non certo per far rivivere le norme che già questa cancellava (tra cui l'art. 1 della legge 991/1952 che qui interessa, abrogazione che non era certo l'unico contenuto della l.142/1990), bensì per “pulire” il quadro ordinamentale. Dunque, senza timore di considerare l'abrogazione del 1990 valida solo fino al 2000 e poi tornata in vigore, si può concludere che davvero l'ordinamento repubblicano è rimasto privo della definizione di comune montano.

Ciò non ha impedito all'elenco di comuni montani (e parzialmente montani) di continuare ad esistere, essendo aggiornato prima a cura dell'Uncem e poi dell'ISTAT quanto a fusioni e scissioni di comuni interessati. Come la freccia che continua la sua parabola anche in assenza dell'arciere, così l'elenco di comuni è sopravvissuto alla norma di legge.

È da questa frattura tra fondamento normativo e sopravvivenza operativa che nasce uno dei paradossi più evidenti dell'intera materia: per lungo tempo il diritto ha continuato a parlare di montagna, e più precisamente di comuni montani, senza possedere più una disciplina primaria che ne sostenesse in modo attuale e sistematico la definizione.

---

<sup>24</sup> Sul tema, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in Enc. giur., Giuffrè, Milano, vol. XVII, 1998, *ad vocem*; A. BARBERA, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in [www.amicuscuriae.it](http://www.amicuscuriae.it); A. RUGGERI, *Abrogazione popolare e “reviviscenza” di leggi elettorali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

In questa anomalia si manifesta una forma peculiare di inerzia: non si tratta soltanto del fatto, pure significativo, che una classificazione amministrativa continui a operare nel tempo; il punto più delicato è che essa continua a operare come presupposto di discipline ulteriori pur avendo smarrito il proprio fondamento generale, o quantomeno la propria cornice primaria aggiornata. Si produce così una dissociazione tra il livello della genesi della categoria e il suo livello funzionale: nell'esempio poco prima citato, la freccia ben può continuare a volare anche se l'arciere che l'ha lanciata non è più al suo posto, in quanto il moto dell'una è fisicamente indipendente dall'altro e l'energia che le è stata trasmessa è sufficiente al volo. Nel caso di un moderno missile teleguidato, il caso potrebbe essere diverso: il missile potrebbe aver bisogno di raffrontarsi con la centrale di lancio per un costante aggiornamento della crociera o della traiettoria di discesa. In questo caso, un malfunzionamento della centrale avrebbe effetti anche sul volo del missile. Fuor di metafora bellica, un provvedimento come l'elenco dei comuni montani può sopravvivere indipendentemente dalla legge che ne è presupposto?

La risposta non è teorica, bensì pratica. Ed è positiva.

È dovuta arrivare la legge 131/2025 per far tornare al centro il problema della definizione: una delle leggi sistematiche di attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., la legge 31 gennaio 1994, n. 97, intitolata "Nuove disposizioni per le zone montane" conosceva bene il problema dell'avvenuta abrogazione, ma non lo affronta, così come non sono sostanzialmente intervenute le Regioni.

Anche l'ISTAT ha segnalato espressamente tale situazione. In un comunicato del 5 febbraio 2015<sup>25</sup>, l'Istituto ha precisato che la classificazione per grado di montanità non costituisce una propria classificazione originaria, bensì l'esito dell'applicazione dell'art. 1 della legge n. 991/1952, e ha aggiunto che l'abrogazione degli articoli 1 e 14 della medesima legge, avvenuta con la legge n. 142/1990, «ha di fatto impedito la possibilità di rivedere e/o aggiornare tale classificazione». Questo è avvenuto soprattutto perché non vi fosse modo di confondere la definizione di montagna statistica dell'ISTAT da quella ex-legislativa semplicemente curata dal medesimo Istituto<sup>26</sup>.

Sotto il profilo teorico, il paradosso dell'elenco sopravvissuto mostra in modo esemplare quanto la definizione giuridica della montagna sia centrale e, al tempo stesso, quanto possa diventare problematica quando venga affidata a una dinamica di pura sedimentazione; tema su cui si tornerà in senso problematico. Finché la definizione è sorretta da una norma primaria in vigore, l'uso della categoria "comune montano" si colloca all'interno di un quadro normativo intelligibile: vi sono criteri, vi è una fonte, vi è un meccanismo di aggiornamento o comunque una responsabilità legislativa chiaramente individuabile. Quando invece resta soltanto l'elenco privo di una base, la categoria continua a operare ma tende a trasformarsi in una sorta di dato

---

<sup>25</sup> <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2015/02/Nota-su-classificazione-comuni-montani.pdf>.

<sup>26</sup> Per le conseguenze operative dell'applicazione di questi criteri diversi, M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est*, cit.

amministrativo fossilizzato, che il diritto utilizza senza rileggerlo davvero. In tal modo la montagna giuridica cessa di essere oggetto di una costante assunzione di responsabilità e diviene, piuttosto, una traccia del passato che continua a produrre effetti nel presente.

L'ordinamento, pur avendo perduto la regola generale di definizione, non ha rinunciato agli effetti distributivi e organizzativi che quella definizione rendeva possibili. Si potrebbe dire, con formula forse sintetica ma precisa, che il sistema ha continuato a usare la montagna senza definirla; specificando che la formula rischia di far perdere di vista che non è "la montagna" bensì sono "i comuni montani" ad essere classificati.

Sotto altro profilo, la sopravvivenza dell'elenco ha anche mostrato – per utilizzare una parola *à la page* – la resilienza di una classificazione che, quando diviene il presupposto di regimi giuridici da guardare sotto molteplici sfaccettature, anche molto pratiche, tende a consolidarsi e a riprodursi anche oltre la vitalità della norma che l'ha generata. Ma proprio questa capacità di durata, che sul piano operativo può apparire funzionale alla continuità dell'azione amministrativa, sul piano sistematico diviene fonte di fragilità, perché sottrae la categoria al vaglio (e alla responsabilità) del legislatore e la espone a un utilizzo sempre meno consapevole del proprio fondamento.

Viene addirittura il sospetto – ma non è argomento da affrontare in questa sede – che il legislatore non possa efficacemente abrogare la definizione di zone montane. Si aprirebbe qui il tema della necessità dell'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., con la complicazione che la prassi ha dimostrato che l'attuazione può passare anche da fonti non solo sub-legislative ma nemmeno normative, come gli elenchi di comuni. Il punto meriterebbe analisi a sé stante per la profondità degli aspetti che deduce, anche se l'analisi si sposterebbe più sul lato teorico puro della costruzione dell'ordinamento e della tecnica normativa che non, come si vuole fare qui, su una ricostruzione di diritto positivo.

Ed è proprio nel vuoto legislativo che si inserisce la nuova classificazione avviata dalla legge 131/2025, non come mero esercizio nominalistico, ma come condizione di intelligibilità, legittimazione e coerenza dell'intera politica pubblica per i territori montani, almeno dal punto di vista degli intendimenti.

#### **4. La nuova classificazione nella legge 131/2025: struttura e logica di un elenco potenzialmente multiplo.**

Ricostruita la vicenda della definizione legata alla prima applicazione primaria dell'art. 44 Cost. e del paradosso che l'ha successivamente caratterizzata per oltre trent'anni, si può affrontare la

proposta che offre la legge 12 settembre 2025, n. 131<sup>27</sup>. Questa risposta, come si anticipava in apertura, non è né semplice né univoca.

Innanzitutto, una conferma: la l. 131/2025 non si discosta dal criterio fondamentale di filtrare le zone montane attraverso i comuni, l'ente locale più piccolo della Repubblica a mente dell'art. 114, co. 1° Cost.

La legge 131/2025 si limita a proiettare nell'ordinamento la continuazione del modello basato sui comuni senza introdurre una definizione di comune montano. Questa è una differenza sostanziale rispetto alla l. 991/1952, e proprio in questa diversità di struttura si collocano le principali questioni giuridiche che l'intervento solleva e che qui vanno esplorate *funditus*.

L'art. 2 della legge n. 131 del 2025 delinea un procedimento complesso e scandito in più fasi, volto dapprima all'individuazione dei comuni montani rilevanti ai fini dell'applicazione della legge e, successivamente, alla selezione, all'interno di tale novero, dei comuni destinatari delle specifiche misure di sostegno previste dai capi III, IV e V. Come meglio esplicitato *infra*, la struttura della legge non prevede un solo elenco bensì una possibile pluralità di elenchi.

Se il dato normativo viene ricostruito secondo una scansione temporale di applicazione della legge, emerge anzitutto come il legislatore abbia previsto, in funzione preparatoria rispetto all'adozione del primo decreto, un momento iniziale di supporto tecnico. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della legge, infatti, la Conferenza unificata è chiamata a designare sei esperti, secondo criteri idonei a garantire il più ampio apporto conoscitivo in ordine alla varietà delle forme e delle caratteristiche del territorio montano. Tali esperti concorrono all'istruttoria senza che dalla loro partecipazione derivino compensi, indennità o rimborsi, nel dichiarato rispetto del principio di invarianza finanziaria.

Su questa base prende avvio l'istruttoria tecnica affidata al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale opera ai fini della predisposizione della proposta ministeriale necessaria per l'adozione del decreto presidenziale. Il Dipartimento è chiamato a elaborare, anche sulla base dei dati forniti dall'ISTAT e con il contributo degli esperti designati, il quadro tecnico-conoscitivo sul quale dovrà fondarsi la successiva determinazione governativa. Solo all'esito di tale attività istruttoria interviene, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati e previa intesa in sede di Conferenza unificata) che ha una doppia valenza: individuare «i criteri per la classificazione dei comuni montani che costituiscono le zone montane e ai quali si

---

<sup>27</sup> A commento, in dottrina: M. CARRER, *Ce qu'on entend sur la montagne. La legge n. 131 del 2025 e la nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost.*, in *Italia forestale e montana*, 4/2025, p. 229 ss.; P.M. VIPIANA, *Finalità e impianto della nuova legge sulla montagna: il nodo delle nozioni di comune montano*, in *Federalismi*, 5/2026, p. 95 ss.; G. BOTTO, *Alcune, prime, riflessioni a valle della nuova legge italiana sulla montagna: la tutela della biodiversità e l'attività venatoria*, in *Federalismi*, 8/2026, p. 11 ss.; A. MITROTTI, *Le grandi aspettative*, cit.

applicano le disposizioni della presente legge, in base ai parametri altimetrico e della pendenza» e, per espressa specificazione della legge esso stesso «definisce contestualmente l'elenco dei comuni montani»

A questo primo decreto il legislatore attribuisce una funzione insieme regolativa e ricognitiva: da un lato, esso definisce i criteri per la classificazione dei comuni montani costituenti le zone montane, facendo riferimento ai parametri altimetrico e della pendenza; dall'altro, individua contestualmente l'elenco dei comuni ai quali si applicano le disposizioni della legge.

La scelta legislativa mostra così di affidare a un unico atto sia la determinazione dei criteri generali sia la loro immediata proiezione applicativa, mediante la formazione dell'elenco dei comuni montani. Ne consegue che la classificazione non si esaurisce in una definizione astratta della montanità, ma si traduce sin dall'origine in una qualificazione amministrativa puntuale dei singoli enti comunali rilevanti per l'operatività della disciplina. In questa medesima prospettiva si collocano anche le disposizioni relative alle vicende modificative dell'assetto comunale. La legge stabilisce, infatti, che, nel caso di fusione tra un comune classificato come montano e un comune non classificato come tale, il comune risultante conserva la qualifica di comune montano soltanto ove permangano i requisiti definiti dal decreto. Analogamente, nel caso di scissione di un comune montano in due o più comuni, i nuovi enti possono essere qualificati come montani solo se per ciascuno di essi ricorrono i medesimi requisiti. La classificazione, dunque, non inerisce in modo irrevocabile alla continuità storico-istituzionale dell'ente, ma resta ancorata al possesso attuale delle condizioni oggettive stabilite in sede governativa.

Il procedimento non si arresta, tuttavia, alla prima definizione dell'elenco. Il legislatore prevede infatti un meccanismo di aggiornamento periodico, da attivare ove necessario sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, con efficacia decorrente dal 1° gennaio dell'anno successivo. Si introduce così una dinamica di revisione che mira a mantenere coerente la classificazione dei comuni montani rispetto all'evoluzione dei dati rilevanti, secondo una logica di periodico riallineamento tra dato normativo e dato territoriale-statistico.

Solo dopo la definizione dell'elenco dei comuni montani si apre una seconda fase, disciplinata dal comma 2 dell'art. 2, che presenta un oggetto distinto e ulteriore rispetto alla classificazione generale. In questo caso, infatti, non si tratta più di individuare i comuni montani in quanto tali, bensì di selezionare, all'interno dell'elenco già formato ai sensi del comma 1, i comuni destinatari delle misure di sostegno previste dai capi III, IV e V della legge. Anche questa seconda determinazione è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentiti i Ministri interessati, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT e previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Ancora una volta, è previsto che il decreto definisca «i criteri per l'individuazione, nell'ambito dell'elenco dei comuni montani di cui al comma 1 [...] sulla base dell'adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure» e in sede di prima applicazione «Il medesimo decreto definisce contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle predette misure di sostegno».

I comuni montani, dunque, possono dividersi in comuni montani *tout court* e in comuni “sostenuti”, con la ulteriore possibilità di differenziare il sostegno. Sembra esserci piena legittimità a creare non solo delle liste bensì una intera griglia di misure di sostegno, tale per cui a ogni comune potrebbero essere assegnate talune misure e non altre, fermo restando che, dal punto di vista tecnico, si potrebbero ben realizzare delle liste di misure con i relativi comuni elencati, ma con alcuni comuni che rientrino in talune misure e non in altre con una precisione e una differenziazione autenticamente sartoriale. Se questa fosse la scelta del decisore politico, i rinvii dell'elencazione dei comuni montani diventerebbero moltissimi, tali per cui vi potrebbero essere persino pochi comuni che siano sostenuti nello stesso identico modo.

Certo, vi è anche la possibilità, estrema nell'altro senso, che tutti i comuni montani siano destinatari di tutte le misure, cioè che i due elenchi coincidano interamente. Si tratta, però, di un'interpretazione – per quanto possibile – più estrema della differenziazione sartoriale, poiché la legge presuppone nel suo impianto una differenziazione di misure più di quanto non sembri presupporre una identità di trattamento: le zone montane nella legge 131/2025 sembrano costruite per differenziarsi, anche in funzione delle esigenze del territorio. Ecco perché la moltiplicazione delle liste, magari non estrema a sua volta, sembra più in linea con la *ratio legis* di un trattamento unitario sulla base della sola montanità.

Pure in questa seconda fase torna a svolgere un ruolo decisivo l'istruttoria tecnica del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, che si avvale ancora della collaborazione degli esperti designati nella fase iniziale. La continuità soggettiva del supporto tecnico appare coerente con l'esigenza di assicurare omogeneità metodologica tra il momento della classificazione dei comuni montani e quello, successivo, della selezione dei beneficiari delle misure di sostegno. Ciò che muta, però, è il parametro di valutazione. Se nel primo decreto rilevano essenzialmente i criteri geomorfologici, attraverso il riferimento all'altimetria e alla pendenza, nel secondo decreto tali parametri devono essere adeguatamente ponderati insieme a elementi di natura socioeconomica, modellati in funzione delle specificità e delle finalità proprie delle misure di sostegno. La legge mostra dunque di distinguere nettamente il piano della delimitazione territoriale della montanità da quello, ulteriore e più selettivo, dell'allocazione differenziata degli interventi pubblici anche se, parallelamente, non dà indicazioni che non siano strettamente

deducibili dalla natura e dalla disciplina delle diverse misure previste dai singoli articoli nei vari Capi della legge.

Anche il secondo decreto cumula in sé una funzione normativa e una funzione applicativa, poiché non si limita a stabilire i criteri di individuazione, ma definisce contestualmente uno o più elenchi dei comuni montani destinatari delle misure. La sequenza procedimentale si completa, in sede di prima applicazione, con la previsione di un termine di novanta giorni decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto previsto dal comma 1. Successivamente, l'aggiornamento del secondo decreto deve avvenire con cadenza almeno triennale, secondo una periodicità meno serrata rispetto a quella prevista per l'elenco generale dei comuni montani, a conferma del fatto che la revisione dei presupposti di accesso alle misure di sostegno risponde a una logica diversa da quella che governa la mera classificazione territoriale.

Si può utilizzare il tempo verbale al passato perché già al momento in cui si scrive i decreti non sono stati approvati nei tempi brevi pensati dal legislatore.

Non mancano, insomma, aspetti problematici. La moltiplicazione degli elenchi — che la legge consente esplicitamente, prevedendo «uno o più» elenchi di comuni sostenuti — introduce un rischio di frammentazione. Se i destinatari delle misure del Capo III (servizi pubblici) possono non coincidere con quelli del Capo IV (tutela del territorio) o del Capo V (sviluppo economico), si apre la possibilità, perlomeno a livello teorico, di una stratificazione di elenchi difficilmente leggibile e di una complessità gestionale che rischia di tradursi in incertezza applicativa per i comuni stessi. In più, la cadenza triennale dell'aggiornamento del secondo DPCM introduce una possibile variabilità nella platea dei destinatari che, soprattutto per talune misure strutturali, potrebbe risultare disordinata. Un comune che entra o esce dall'elenco dei sostenuti ogni tre anni difficilmente può programmare politiche di lungo periodo. Per assurdo, un comune che migliora la propria posizione nei parametri lo farebbe uscire dalle misure di sostegno, per poi magari peggiorare di nuovo nel successivo triennio e rientrare di nuovo all'aggiornamento ancora successivo e così via. Oppure, si potrebbe verificare l'opzione — poiché non è da dimostrare che il diritto possa rendere razionale ciò che altrimenti non lo sarebbe, soprattutto quando introduce incentivi e misure di favore — che un Comune agisca per non migliorare troppo i suoi parametri (sia formalmente, per non fare risultare ciò che in realtà ha raggiunto; sia concretamente, preferendo i sussidi al raggiungimento delle miglorie) per non uscire da determinati elenchi di misure di sostegno.

Prima di passare all'analisi di quanto avvenuto in sede governativa dopo l'entrata in vigore della legge, si possono fare alcune osservazioni sull'impianto normativo.

Come si è già rilevato, la scelta di affidare la definizione di Comune montano a un atto sub-legislativo non è, in sé, costituzionalmente anomala. L'art. 44, 2° comma, Cost. configura una riserva di legge relativa, non assoluta: impone che la legge disponga provvedimenti a favore delle

zone montane, ma non esige che ogni elemento della disciplina sia contenuto direttamente nella fonte primaria. Nemmeno si può dedurre dalla norma costituzionale che sia compito della legge definire — se non puntualmente i territori interessati, compito che quasi naturalmente sembra da affidarsi a un procedimento amministrativo di qualche tipo — nemmeno gli aspetti fondamentali ed essenziali *per* la definizione.

Dunque, non è problematico che la l. 131/2025 si collochi come legge-cornice: fissa l'obiettivo, indica i parametri generali, disciplina il procedimento, ma rinuncia a stabilire quali siano i requisiti che debba avere un comune per essere montano, rinviando ai soli due criteri citati: il parametro altimetrico e il parametro della pendenza. A questi si devono aggiungere i criteri per distinguere i comuni montani “sostenuti” «sulla base dell’adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici di cui al comma 1 e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure».

Che si possa rinviare a un atto sub-legislativo, non è da discutere, a meno di ipotizzare che la Corte costituzionale non possa dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 2 della l. 131/2025 per non aver integrato nel dispositivo i criteri. Senza voler peccare di fallacia *ad ignorantiam*, quella fallacia tale per cui si sostiene una posizione finché non venga dimostrato il contrario (il che corrisponderebbe a una inversione indebita dell’onere di argomentare), si vede come sia estremamente difficile sostenere che la l. 131/2025 sia costituzionalmente viziata in ciò che *non dice*. Perché il legislatore non potrebbe rinviare a un atto secondario, tra l’altro disciplinando sia il procedimento (art. 2) sia i tempi (come riportato sopra, i decreti sarebbero dovuti arrivare entro novanta giorni), sia infine la disciplina transitoria (art. 33, co. 2)?

Il problema non è se sia costituzionalmente legittima questa operazione, bensì le conseguenze che comporta strutturalmente lo spostamento della decisione sulla definizione verso il livello governativo.

Va riconosciuto, anzitutto, che esso si basa su considerazioni non irrazionali: affidare la classificazione a un atto aggiornabile annualmente in base ai dati statistici consente di mantenere l'elenco aderente alle trasformazioni territoriali, alle fusioni e scissioni comunali, nonché all'evoluzione dei dati rilevati dall'ISTAT. Una classificazione cristallizzata per legge sarebbe inevitabilmente destinata a invecchiare, come in fondo ha dimostrato la stessa esperienza del 1952 nell'affidare il compito di redigere l'elenco alla Commissione censuaria, la quale non è un organo indefettibile della Repubblica come lo è invece Governo. La flessibilità, dunque, è una risposta tecnica non incoerente con la lezione storica.

Resta tuttavia la questione di fondo: la “creazione giuridica della montagna” – cioè la decisione su quali territori rientrino nel perimetro dell'art. 44, secondo comma, Cost. – non avviene più in sede legislativa, bensì in sede applicativa, sia pure di altissima amministrazione. Il legislatore indica altimetria e pendenza come parametri rilevanti, ma non fissa le soglie. Poiché la

legge, per la parte definitiva, è materialmente dipendente dal DPCM per la propria effettività concreta, si genera una situazione in cui la norma costituzionale è attuata – in quello che si è identificato all’inizio come uno dei due problemi di costruzione e attuazione dell’art. 44, co. 2° Cost. – dal Governo.

E, se la Commissione censuaria è forse troppo tecnica, il Governo è di certo fin troppo politico.

Ci si potrebbe domandare utilmente, anche se quasi per assurdo, se un esecutivo possa rivedere completamente l’elenco dei comuni montani per finalità proprie, addirittura scollegandolo dalla realtà. Si pensi a un esecutivo che voglia aumentare a dismisura l’elenco dei comuni montani. Non spetta a questa sede indagare le ragioni, ma potrebbero essere più di una, e persino opposte: se tutto è montagna, nulla è montagna; dunque, lo scopo sarebbe rendere inefficace le disposizioni della legge, oppure potrebbe essere motivato da fornire sussidi come favori elettorali a comuni dove coltivare propri *clientes* politici. L’unica cosa davvero difficile in pratica, anche se sempre possibile teoricamente, sarebbe restringere a pochi o pochissimi comuni l’applicazione delle norme di favore (ad esempio, fissando come soglia altimetrica minima 2000 metri). Si può pensare, infatti, che la previsione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni mitigherebbe simili volontà di fatto eversive dello spirito della legge espresse dall’esecutivo in carica, ma non si può escludere che la disponibilità dei criteri (prima che dell’elenco) di classificazione dei comuni montani nelle mani del Governo divenga un tema non solo teorico nello sviluppo dell’ordinamento.

Tuttavia, il Governo che voglia appropriarsi della sostanza della classificazione dei comuni montani può agire su un altro meccanismo, quello degli elenchi dei comuni sostenuti (o, in modo ancor più tecnico, sui finanziamenti alle misure di sostegno).

Come si è rilevato, la l. 131/2025 ha introdotto una novità che non ha precedenti nella storia della legislazione montana italiana: la distinzione tra comuni montani “base” e comuni montani “sostenuti”. Come si è detto, accanto al perimetro ampio che identifica la montagna geomorfologica può esistere un perimetro più ristretto che identifica la montagna “svantaggiata” o comunque bisognosa di sostegno più intenso e l’individuazione dei parametri per questo secondo potenzialmente molteplice elenco è rimessa una volta di più al Governo.

La l. 991/1952 prevedeva, come si ricordava, la possibilità di includere nell’elenco dei comuni montani anche comuni non geomorfologicamente montani che presentassero «pari condizioni economico-agrarie». La l. 131/2025 sceglie la direzione opposta: la classificazione di base si fonda esclusivamente su parametri fisici – altimetria e pendenza – e non consente l’inclusione di comuni che non li soddisfino, per quanto essi possano presentare condizioni di svantaggio assimilabili. Le valutazioni socioeconomiche non rilevano per la classificazione di primo livello, ma soltanto per la selezione dei comuni sostenuti all’interno di quell’elenco. Si tratta di una scelta coerente con

l'intenzione di costruire una definizione ancorata a dati oggettivi e aggiornabili, ma che lascia fuori dall'orbita della legge situazioni di svantaggio che non trovano riscontro in un'altitudine sufficiente<sup>28</sup>. Il che non è necessariamente fuori di contesto, ma è una scelta che ha conseguenze concrete per le comunità interessate e che merita di essere esplicitata.

## **5. I criteri di classificazione: dalla proposta del dicembre 2025 al DPCM del febbraio 2026.**

La ricostruzione della struttura normativa della l. 131/2025 consente ora di affrontare il momento attuativo, che è anche il momento in cui quella struttura si è misurata, all'atto pratico, con la complessità politica e istituzionale che per definizione non è mai soltanto tecnica. L'*iter* che conduce all'adozione del DPCM di classificazione di prima istanza è, in questo senso, assai più istruttivo del risultato finale, perché rivela le tensioni reali che si celano dietro la scelta di una quota di altitudine o di una soglia di pendenza.

### **5.1. Il percorso verso il DPCM: due proposte a confronto.**

La legge prevedeva un termine di novanta giorni dalla propria entrata in vigore per l'adozione del primo DPCM di classificazione: considerato che per effetto dell'art. 35 la l. 131/2025 è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale; considerato che è stata pubblicata il 19 settembre e quindi è entrata in vigore il 20 settembre, la scadenza si è venuta a configurare per il 19 dicembre 2025.

Il punto di partenza, come ovvio, è la classificazione ai sensi della legge 991/1952, secondo la quale «i comuni montani sono attualmente 4.061, di cui 3.418 interamente montani e 643 parzialmente montani»<sup>29</sup>.

Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Meloni, Roberto Calderoli, ha presentato una prima proposta alla Conferenza unificata nella seduta del 18 dicembre 2025, prima dunque della scadenza. Quella proposta era costruita intorno a criteri piuttosto selettivi rispetto alla situazione previgente: un comune era classificato come montano se almeno il 25% della propria superficie si collocava sopra i 600 metri di altitudine e almeno il 30% del territorio presentava una pendenza superiore al 20%, oppure se la sua altitudine media superava i 500 metri, o infine se risultava intercluso, ovvero integralmente circondato da comuni già rispondenti a uno dei criteri precedenti.

Il risultato numerico di questa impostazione era netto: i comuni classificati come montani sarebbero stati 2.844, con una riduzione di oltre 1.200 unità rispetto all'elenco storico. Una

---

<sup>28</sup> Con questo non si vuole giustificare l'eventuale inclusione di comuni privi di caratteristiche montane nell'elenco dei comuni montani, che vorrebbe dire in sostanza non rispettare lo spirito dell'art. 44, co. 2° Cost, si vuole solo evidenziare che, qualsiasi sia la quota minima fissata vi saranno sempre situazioni "di confine" escluse di poco.

<sup>29</sup> Così il dossier *La nuova classificazione dei comuni montani. Art. 2, co. 1, l. 131/2025*, del 3 marzo 2026, n. 178, della Camera dei deputati a cura del Servizio studi, p. 6.

riduzione di tale portata non poteva non suscitare reazioni. Da più parti – regioni, comuni, associazioni rappresentative delle autonomie locali<sup>30</sup> – vennero rappresentate le difficoltà concrete che un simile taglio dell’elenco avrebbe prodotto per le comunità interessate, sia in termini di perdita di accesso alle misure di favore previste dalla nuova legge, sia sotto il profilo degli effetti sulla normativa di settore già vigente.

La prima conseguenza, dunque, fu di non rispettare la scadenza prevista dalla legge. Nella seduta della Conferenza unificata del 5 febbraio 2026, il medesimo Ministro Calderoli ha presentato una proposta sensibilmente rivista, costruita abbassando le soglie altimetriche e di pendenza e introducendo criteri aggiuntivi, con il risultato di portare il numero dei comuni classificabili come montani a 3.715: ancora 346 in meno rispetto all’elenco precedente, ma 871 in più rispetto alla proposta di dicembre.

Ne è seguita una mancata intesa<sup>31</sup> che però non ha impedito al Governo di approvare nel Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2026 una delibera contenente il regolamento e l’elenco dei comuni. Tale delibera è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 20 febbraio 2026, ma come delibera e non come DPCM, in attesa del completamento dell’*iter*.

L’art. 2 della bozza presenta i «criteri per la classificazione dei comuni montani» articolandoli in due livelli distinti: i criteri del comma 1, che definiscono la montagna geomorfologica in senso proprio, e i criteri del comma 2, che includono ulteriori fattispecie di carattere relazionale o geografico-istituzionale.

Quanto al primo livello, sono classificati come montani i comuni che soddisfano almeno uno dei seguenti cinque criteri alternativi. Secondo la lettera a), un comune è montano se almeno il 20% della sua superficie si trova al di sopra dei 600 metri di altitudine e almeno il 25% del territorio presenta una pendenza superiore al 20%, al netto delle superfici lacustri e lagunari. Si tratta di un criterio binario combinato, che richiede la compresenza di un’altitudine significativa e di un’asperità morfologica rilevante: la sola quota non basta, né basta la sola pendenza. Secondo la lettera b), è montano il comune con altitudine media pari o superiore a 350 metri, a condizione che almeno il 5% del territorio presenti una pendenza superiore al 20%: una soglia altimetrica più bassa compensata da un requisito minimo di accidentalità, sempre al netto di superfici d’acqua. La lettera c) offre un criterio puramente altimetrico, classificando come montani i comuni con

---

<sup>30</sup> In modo più o meno vivace, vi è stata opposizione in tutte le fasi decisorie: M. CECCHINI, *La riforma sui Comuni montani è “una ghigliottina”: il grido di allarme dall’Appennino bolognese*, in *dire.it*, 19 dicembre 2025; «La legge ha creato non poche polemiche per la contrarietà di molte Regioni» M. E. SPAGNOLO, *Legge sulla montagna, i Comuni montani diventano 558. Ecco l’elenco completo*, 9 febbraio 2026, in <https://www.rainews.it/tgr/piemonte>; A. MARCHETTI, *Comuni montani, ok alla riforma. Doccia fredda per i 24 esclusi: “Ma siamo pronti a fare ricorso”*, 20 febbraio 2026, in *Il resto del carlino – Marche; Comuni montani esclusi, scatta il ricorso: Emilia-Romagna e Marche contro i nuovi criteri*, in *Bologna Today*, 14 aprile 2026.

<sup>31</sup> Cfr. repertorio atto n. 14/CU del 5 febbraio 2026 in <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2026/seduta-del-5-febbraio-2026/atti-del-5-febbraio-2026/repertorio-atto-n-14cu/tto> n. 14/CU

altitudine media pari o superiore a 400 metri, indipendentemente dalla pendenza. La lettera d) introduce infine un criterio di quota massima: è montano il comune il cui punto più alto raggiunge o supera i 1.200 metri, indipendentemente dalla superficie interessata e dall'altitudine media. La lettera e) aggiunge una fattispecie speciale per i comuni con altitudine media pari o superiore a 300 metri appartenenti a province riconosciute come interamente montane e confinanti con paesi stranieri (in concreto, Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola). Questo criterio è molto interessante perché sembra quasi che il criterio per essere comuni di montagna dipenda dall'appartenere alle provincie montane di confine, le quali, però, sono tali perché erano costruite con riguardo ai comuni classificati montani nel 1952.

Il secondo livello, disciplinato dal comma 2, aggiunge due ulteriori categorie di carattere relazionale. Sono «altresì classificati come montani», innanzitutto, i comuni che confinano esclusivamente con comuni già montani in base ai criteri del comma 1 – o con tali comuni e uno Stato estero, o con il solo Stato estero – purché la loro altitudine media raggiunga i 200 metri s.l.m.: è la categoria dei comuni “interclusi” o “confinanti”, che la l. 991/1952 non conosceva. Sono altresì classificati (co. 2, lett. b) come montani i comuni appartenenti a un gruppo, di non più di cinque unità, di comuni tra loro confinanti, ciascuno con altitudine media pari o superiore a 200 metri, purché l'intero gruppo sia completamente circondato da comuni montani ai sensi del comma 1: si tratta della categoria dei cosiddetti comuni “incastonati”, isole di territorio meno alto ma integralmente comprese tra comuni geomorfologicamente montani.

Rispetto alla proposta di dicembre, le modifiche sono rilevanti su più fronti. Le soglie altimetriche si sono abbassate su tutti i criteri: il 25% di superficie sopra i 600 metri diventa 20%; i 500 metri di altitudine media diventano 350 o 400 a seconda del criterio; il 30% di pendenza diventa 25% nel primo criterio, e compare per la prima volta un requisito di pendenza minima del solo 5% nel secondo. Si aggiungono i criteri della lettera d) e della lettera e), assenti nel testo di dicembre, e si introduce la categoria dei comuni “incastonati”, che la proposta precedente non contemplava. Si abbassa infine da 300 a 200 metri la soglia di altitudine media richiesta per i comuni “interclusi”. Il quadro complessivo è quello di un sistema che, rispetto alla prima proposta, si orienta verso una maggiore inclusività o, se si preferisce, verso una minore selettività, o, ancora, verso una forma non troppo dissimile dalla versione del 1952.

## **5.2. La mancata intesa e la deliberazione del Consiglio dei Ministri.**

Come si è anticipato, la proposta di febbraio 2026 non ha ottenuto l'intesa in sede di Conferenza unificata. Nella stessa seduta del 5 febbraio 2026, ANCI e UPI hanno espresso parere favorevole, ma le Regioni e le Province autonome, che avrebbero dovuto esprimersi all'unanimità per perfezionare l'intesa, si sono divise: la maggioranza era d'accordo, ma non la totalità, e ciò ha determinato la mancata intesa.

Il meccanismo dell'intesa in Conferenza unificata, previsto dall'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, è uno strumento di raccordo cooperativo che può, nei fatti, attribuire un potere di blocco a singole componenti del sistema delle autonomie. Il risultato, in questo caso, è avvenuto esattamente quello per cui il sistema delle Conferenze è a volte criticato: la mancata unanimità regionale ha impedito di raggiungere l'intesa su una proposta che aveva ottenuto il favore della maggioranza dei partecipanti. Peraltro, le Regioni e le Province autonome hanno contestualmente concordato, all'unanimità, che il Governo potesse procedere all'adozione del decreto senza attendere il termine di trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto era all'ordine del giorno, previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il Consiglio dei ministri ha dunque deliberato il 18 febbraio 2026, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997, che consente al Governo di adottare il provvedimento motivando il superamento della mancata intesa. L'elenco dei comuni montani è stato pubblicato come allegato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2026, mentre il testo del DPCM è stato trasmesso al Consiglio di Stato per il necessario parere, che precede la pubblicazione formale in Gazzetta Ufficiale del decreto definitivo.

### **5.3. L'esito quantitativo: variazioni e discontinuità.**

Il risultato applicativo della nuova classificazione proposta è, in termini aggregati, una riduzione netta di 346 comuni rispetto all'elenco previgente: da 4.061 a 3.715. Questo dato complessivo, da solo, nasconde una realtà più complessa, che è la coesistenza, all'interno della variazione netta, di due movimenti opposti: da un lato, 616 comuni che escono dall'elenco dei montani; dall'altro, 298 comuni che vi entrano per la prima volta. La nuova classificazione non è dunque una semplice contrazione dell'elenco precedente, ma un ridisegno che include ed esclude secondo criteri diversi da quelli sedimentati.

La distribuzione geografica delle variazioni è tutt'altro che uniforme. Alcune regioni perdono quote significative: la Sardegna registra la riduzione più vistosa in termini assoluti (-102 comuni), seguita dalla Liguria (-44), dalla Toscana (-36), dall'Umbria (-34), dall'Emilia-Romagna (-28) e dal Friuli-Venezia Giulia (-29). Altre regioni, per contro, guadagnano posizioni: il Piemonte passa da 509 a 558 comuni montani (+49), la Lombardia da 522 a 539 (+17), la Sicilia da 185 a 218 (+33), la Campania da 298 a 291 ma con un saldo interno di +56 nuovi entranti e -63 uscenti. Alcune province segnano variazioni particolarmente nette: la provincia di Gorizia perde tutti e 13 i comuni montani che l'elenco previgente le attribuiva; la provincia di Avellino ne guadagna 35 di nuovi, portandosi da 76 a 111.

Nel contempo, si nota come la combinazione di norme, a risalire dall'art. 2 del progettato DPCM fino alla Costituzione, dedica una quantità di parole notevolissima allo specifico punto definitorio. I criteri fissati sono molto più articolati rispetto alla definizione legislativa del 1952.

Davanti alla domanda: “cosa sono i comuni montani per la Repubblica?” la risposta sta nei criteri già esposti, che non sono di facile lettura, anzi richiedono di conoscere approfonditamente la geografia del singolo comune per poter ipotizzare per quale dei requisiti sia incluso in elenco. Una ulteriore questione interessante è la distinzione tra il primo e il secondo comma dell’art. 2 del progettato DPCM e la distinzione tra «comuni che soddisfano i criteri previsti da almeno una delle seguenti lettere» e i comuni «altresì montani»: la differenza sostanziale è che i comuni “altresì montani” non utilizzano il criterio della pendenza e dell’altimetria, bensì solo quello di un’altimetria peraltro modesta e sfruttano per “contatto” (per usare una metafora con talune antiche reliquie) i requisiti dei comuni vicini. Se questo si può agevolmente comprendere con riguardo a comuni di fondo valle, magari con un’estensione piccola e che quindi potrebbero risultare quasi pianeggianti pur in un contesto montano, i medesimi criteri si possono applicare a comuni che presentano caratteristiche collinari, ai piedi della montagna vera e propria. Come sempre, luci e ombre di una definizione articolata.

## **6. Profili critici: discrezionalità governativa, tutela dei comuni esclusi e tenuta del sistema.**

I paragrafi precedenti hanno ricostruito la struttura normativa della nuova classificazione e il percorso attuativo che ha condotto al progetto di DPCM del febbraio 2026. Entrambe le prospettive convergono su un nodo che rimane aperto e che merita di essere esaminato in modo diretto: la l. 131/2025, nel tentativo di restituire all’ordinamento una base giuridica attuale per la definizione delle zone montane, introduce un sistema che, proprio nella sua flessibilità, genera tensioni non irrilevanti. Esse riguardano tre piani distinti ma connessi: il rapporto tra legge e DPCM nella prospettiva della definizione; le conseguenze concrete per i comuni che escono dall’elenco; il confine tra classificazione statale e possibile reazione del livello regionale.

### **6.1. La discrezionalità governativa e i limiti della legge-cornice.**

Il punto di partenza è già stato anticipato: la l. 131/2025 non definisce direttamente i comuni montani, ma predispone il meccanismo attraverso cui il Governo li può definire. La legge indica i parametri generali – altimetria e pendenza – ma non le soglie; indica la fonte – il DPCM – ma non si preoccupa degli “effetti collaterali”, cioè le possibili tensioni tra Stato, Regioni ed Enti locali che possono nascere dall’inclusione o esclusione da un elenco redatto dal Governo.

È un dato di fatto che la legge indichi solo dei parametri (che, ma è altra faccenda, si è visto che potrebbero persino essere estesi, come si indicava con la formula dei comuni “altresì montani”), i quali non possono che rappresentare una guida generica, e non certo una cornice stringente. Come ha mostrato con evidenza l’*iter* attuativo della bozza di DPCM, la distanza tra 2.844 e 3.715 comuni classificabili come montani si è percorsa, in meno di due mesi di negoziazione istituzionale, senza violare alcuna prescrizione della legge: entrambe le proposte erano compatibili

con i parametri altimetrico e della pendenza, proprio perché quei parametri non fissano alcuna soglia. Volendo essere critici, ciò dimostra che la legge non è in grado di controllare il *quantum* della classificazione in nessun modo.

Il tema della discrezionalità governativa diventa ancora più rilevante quando si considera il secondo DPCM, quello che individuerà i comuni destinatari delle misure di sostegno dei Capi III, IV e V. In quel caso, la legge si limita a indicare che la selezione avverrà mediante «adeguata ponderazione» dei parametri geomorfologici con parametri socioeconomici, senza specificare né gli uni né gli altri. La ponderazione è, per definizione, una valutazione discrezionale che non può essere sindacata se non per manifesta irragionevolezza<sup>32</sup>. Il Governo, pertanto, disporrà di un potere definitivo amplissimo nella costruzione della montagna sostenuta, senza che la legge fornisca strumenti per misurare la coerenza tra la ponderazione prescelta e il fine costituzionale perseguito. È un'apertura che può essere usata in modo virtuoso – per costruire una classificazione davvero calibrata sulle fragilità dei territori – ma che può anche diventare uno strumento di redistribuzione politica delle risorse, difficilmente censurabile sul piano giuridico.

## **6.2. Le conseguenze per i comuni esclusi e il regime transitorio.**

Il secondo piano di tensione riguarda i 616 comuni che, con la delibera del progetto di DPCM del febbraio 2026, escono dall'elenco dei comuni montani. Per ciascuno di essi, la perdita del riconoscimento non è una formalità: produce effetti giuridici concreti e immediati, distribuiti su una pluralità di elementi. Solo per fare un esempio, le scuole che si trovavano in quei comuni cesseranno di essere (*rectius*, non saranno mai, almeno nella nuova disciplina) “scuole di montagna” ai sensi dell'art. 7, comma 1, della l. 131/2025, con conseguente perdita del regime speciale in materia di formazione delle classi e di organici. I comuni usciti dall'elenco non potranno più essere destinatari della quota del FOSMIT ripartita in favore delle autonomie locali ai sensi dell'art. 4, comma 3 della medesima legge. Non beneficeranno del contributo *una tantum* per ogni figlio nato o adottato nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, previsto dall'art. 29 l. cit., e così via. In sintesi, uscire dall'elenco significa uscire dall'intera logica di favore della l. 131/2025, con un effetto di discontinuità rispetto al regime precedente. E ci si può domandare come avvenga che un comune non sia più montano se lo è stato dal 1952 al 2026: semplicemente è stato demontanizzato, e non certo perché è cambiata la geografia fisica del suo territorio.

Il sistema non è tuttavia privo di correttivi. L'accordo<sup>33</sup> raggiunto in Conferenza unificata nella stessa seduta del 5 febbraio 2026, contestualmente alla mancata intesa sulla proposta di

---

<sup>32</sup> Si traslascia qui un problema che può avere una rilevanza, cioè la possibilità che un giudice sia chiamato a valutare le scelte del Governo, come peraltro sembrano già chiedere alcuni dei comuni esclusi dall'elenco, come riportato dalle notizie di stampa citate più sopra.

<sup>33</sup> Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo ai nuovi criteri di classificazione dei comuni montani. Rep. Atti n. 15/CU del 5 febbraio 2026. <https://www.statoregioni.it/media/euoj1fn0/p-13-cu-atto-rep-n-15-5-febbraio-2026.pdf>

classificazione, contiene alcune garanzie di carattere transitorio che meritano attenzione, proprio nell'ottica negoziale, transazionale. In primo luogo, il Governo si è impegnato, in sede di ripartizione del FOSMIT per l'annualità 2025, ad applicare una ponderazione differenziata dei criteri di classificazione, al fine di valorizzare le realtà con caratteristiche di montanità più accentuata: in altri termini, di non trattare tutti i 3.715 comuni montani come se fossero ugualmente montani ai fini della distribuzione delle risorse. Se nel regime transitorio è ben possibile che si tengano in conto i comuni de-montanizzati, è poi inevitabile che, esaurito il passaggio, essi non ricevano più fondi riservati ai comuni montani, non fosse altro che in attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., che chiede di intervenire in favore delle zone montane e non delle zone ex-montane, per quanto questa definizione suoni peculiare. In secondo luogo, e proprio in conseguenza di questo, le Regioni si sono impegnate a tenere conto, nell'utilizzazione della propria quota regionale del FOSMIT 2025, anche delle esigenze dei comuni compresi nell'elenco storico derivante dalla l. 991/1952 che non rientrano nella nuova classificazione. In terzo luogo, l'accordo ha stabilito che, fino all'eventuale aggiornamento della normativa regionale in materia, restano ferme le misure agevolative previste dalla legislazione regionale vigente alla data di entrata in vigore del regolamento di classificazione, e che, fino all'esercizio della delega di cui all'art. 2, comma 4, della l. 131/2025, restano parimenti ferme le misure agevolative di natura fiscale e di settore previste dalla normativa statale vigente.

### **6.3. L'intervento delle Regioni: verso comuni de-montanizzati o parzialmente de-montanizzati?**

Il fatto che un comune non appartenga più all'elenco statale potrebbe non esaurire la sua posizione rispetto all'art. 44, co. 2° Cost. Se finora le Regioni non sono sembrate interessate a intervenire con proprie definizioni o semplicemente propri elenchi di comuni montani, le modifiche apportate dalla l. 131/2025 potrebbero spingere almeno talune Regioni a cambiare rotta. Come si è visto nell'Accordo sui nuovi criteri appena citato, accanto ai comuni de-montanizzati si potrebbero creare delle situazioni che si propone di definire di "comuni parzialmente de-montanizzati", ovvero comuni che pur non rientrano più nell'elenco statale sono in qualche modo recuperati negli interventi a favore delle zone montane previste dalle leggi regionali.

Infatti, nulla impone che la definizione statale di montagna debba essere l'unica presente nell'ordinamento. La montagna – il punto è sia troppo ampio sia troppo evidente per essere dimostrato – non è una materia di competenza legislativa; quindi, non spetta né allo Stato né alle Regioni, bensì illumina tutta una serie di provvedimenti che la legge può disciplinare nei più diversi contesti, e dunque ambiti materiali.

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che la materia "disciplina delle comunità montane" è di competenza regionale, legittimando pienamente un intervento da parte delle

Regioni proprio su un ente locale che è posto come presidio dell'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost., sia pure non in senso totalizzante né assoluto, non fosse altro che perché non tutte le Regioni hanno mantenuto tali enti in attività dopo la cessazione del finanziamento da parte dello Stato.

In ogni caso, ci sono tutti i presupposti affinché le Regioni intervengano dando o una loro definizione di comune montano o, anche più banalmente, non modificando l'elenco di comuni montani del 1952 in uso per le Regioni: ad esempio, se una Regione prevede le comunità montane ed elenca con legge i comuni che ne fanno parte<sup>34</sup>, potrebbe semplicemente non modificare l'elenco continuando a considerare parte delle Comunità montane a disciplina regionale comuni che sono stati de-montanizzati.

Il problema diventa più acuto se si considera lo scenario – non ipotetico, ma concretamente prefigurabile – in cui alcune Regioni decidano di reagire alla nuova classificazione statale con propri interventi legislativi, finalizzati a estendere a livello regionale le tutele di cui godevano i comuni usciti dall'elenco del DPCM. Si tratterebbe di quelle che la dottrina regionalista chiama “leggi di reazione”<sup>35</sup>: leggi regionali che, pur senza contraddire formalmente la classificazione statale, ne mitigano gli effetti sul piano delle competenze proprie. Nel caso presente, sarebbe certamente interessante il caso in cui la Regione intervenga con risorse proprie proprio a favore dei comuni che lo Stato ha escluso dall'elenco, ma non si potrebbe nemmeno escludere che la definizione regionale di montagna finisca per avere una consistenza propria.

---

<sup>34</sup> Si prendano come esempio la legge lombarda (l.r. 27 giugno 2008, n. 19 “Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”) e la legge campana (l.r. Campania 30 settembre 2008, n. 12, “Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità Montane”) sulle Comunità montane: esse indicano in un allegato (Lombardia) e all'art. 3 (Campania) la composizione delle rispettive Comunità montane.

In verità, vi sarebbe un problema definitorio, poiché l'art. 2 co. 1 della legge lombarda recita: «Ai fini del riordino territoriale delle comunità montane, previsto dalla legge 244/2007, sono individuate le zone omogenee risultanti dall'allegato A alla presente legge, comprendenti i comuni montani e parzialmente montani della Lombardia, secondo la classifica dei territori montani determinata ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), già inclusi nelle zone omogenee alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base della continuità geografica e geomorfologica, nonché della migliore funzionalità per lo svolgimento dei servizi». La legge 1102/1971 non dà una ulteriore definizione di comune montano, si appoggia alla definizione del 1952. Sorge la domanda: il richiamo alla disciplina 1971/1952 è mobile? Quindi escono dalle Comunità lombarde i Comuni de-montanizzati? Oppure *tempus regit actum* e in Lombardia continua ad applicarsi la definizione del 1952 (o, meglio, il relativo elenco)?

In Campania la formulazione è diversa: secondo l'art. 2 co. 1 «Le comunità montane della Campania sono composte da comuni classificati montani e parzialmente montani secondo la vigente normativa statale, di norma appartenenti alla stessa provincia». Il richiamo alla “vigente normativa” è mobile, quindi in Campania si applica l'elenco discendente dalla legge 131/2025. La domanda, quindi è diversa: *quid iuris* se tra i Comuni elencati all'art. 3 della legge regionale vi fossero Comuni de-montanizzati? Si avrebbe una legge che non rispetta sé stessa, dicendo prima che le Comunità montane campane si fondano sui Comuni classificati dallo Stato e poi dando un elenco indipendente?

<sup>35</sup> R. BIN, *Sulle “leggi di reazione” (nota alle sentt. 198 e 199 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1374 ss. Per completezza, bisogna aggiungere che le “leggi di reazione” sarebbero possibili sia da parte statale che da parte regionale.

Sotto il profilo strettamente tecnico, una simile scelta sarebbe in linea di principio legittima: la stessa l. 131/2025, all'art. 33, co. 2, esplicita che «Nelle more dell'entrata in vigore della nuova classificazione dei comuni montani ai sensi dell'articolo 2, comma 1, continuano ad applicarsi le disposizioni, anche regionali, relative alla classificazione dei comuni montani, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le misure di sostegno, anche finanziario, ad essa correlate». La norma è persino troppo precisa nel riferirsi alle disposizioni regionali, che non è compito del legislatore nazionale limitare. Detto altrimenti: ciò che la clausola transitoria rende esplicito per il periodo transitorio, precedente al DPCM di elencazione, il riparto costituzionale delle competenze rende strutturalmente valido in ogni tempo.

Ecco perché la peculiare categoria dei (possibili) comuni parzialmente de-montanizzati è un rischio concreto, con la produzione di una frammentazione che la nuova legge andrebbe a generare proprio nel momento in cui intendeva mettere ordine.

Solo per completezza, bisogna ricordare che il rapporto tra classificazione statale e normativa regionale non è l'unico terreno su cui la nuova definizione deve misurarsi con discipline preesistenti. L'art. 2, comma 3, della l. 131/2025 esclude esplicitamente l'applicazione della nuova classificazione ai fini della PAC e dell'esenzione IMU, rinviando alle rispettive discipline di settore<sup>36</sup>.

## 7. Elementi per una valutazione di sintesi: unità e molteplicità della definizione.

Si può ora tornare alla domanda con cui questo scritto si è aperto, che era anche la domanda più semplice e al tempo stesso più difficile: che cosa significa, per il diritto, definire la montagna? L'analisi svolta mostra che quella domanda non ha una risposta unica, ma ne ha almeno tre, ciascuna valida per un momento diverso della storia che si è cercato di ricostruire.

Nella prima stagione, quella della l. 991/1952, definire la montagna significava costruire un confine operativo sufficientemente preciso, fondato su criteri fisici ed economici combinati, capace di selezionare con determinatezza i territori destinatari di un regime di favore e di tradurre quella selezione in un elenco giuridicamente fondato. Era una risposta diretta, non inequivocabile quanto a soglie esplicite, ma indirizzata coerentemente a dare attuazione all'art. 44, secondo comma, Cost.: in particolare, il legislatore si assumeva la responsabilità di dire come fossero determinate le zone montane della Repubblica.

Nella seconda stagione, quella dell'anomalia aperta nel 1990 e durata per oltre trent'anni, definire la montagna ha significato, paradossalmente, non definirla più — lasciando operare un

---

<sup>36</sup> Secondo P. M. VIPIANA, *Finalità e impianto*, cit., pp. 104-106 «la legge del 2025 prefigura non una, ma cinque nozioni di comune montano» (sia pure non esaustive in generale) che sono le seguenti: quella transitoria dell'art. 33, co. 2° l. cit.; quella dei comuni montani sostenuti; quella del diritto UE «emergente dalla prima parte del comma 3 dell'art. 2»; quella operante ai fini dell'esenzione dell'IMU e infine quella «di carattere generale e complessivo» prevista dall'art. 2. Si è dato in questa sede conto di un panorama forse meno schematico.

elenco privo del fondamento normativo che lo aveva generato, accettando che la categoria del comune montano continuasse a produrre effetti giuridici senza che nessuno si assumesse la responsabilità di ridiscuterla. È stata, come si è detto, una forma di inerzia normativa che ha finito per essere, a modo suo, un esito politico: non scegliere era anch'essa una scelta, che è valsa, pare di poter sintetizzare, ispirata al *quieta non movere*, ovvero non disturbare un sistema di aspettative (inevitabilmente politiche) consolidate intorno a un elenco consolidato.

La terza stagione, quella inaugurata dalla l. 131/2025, sceglie una via diversa da entrambe le precedenti. Non la definizione legislativa diretta del 1952, né l'assenza di definizione del periodo successivo, ma la definizione delegata: il legislatore torna a occuparsi esplicitamente della classificazione dei comuni montani, la eleva a fondamento dell'intero sistema normativo, predispone un procedimento articolato e cooperativo per costruirla – ma poi non la compie direttamente, lasciando al Governo il compito di riempire di contenuto i parametri che la legge si limita a nominare.

Questa scelta, come si è cercato di mostrare, è formalmente ammissibile, perché la riserva di legge dell'art. 44, secondo comma, Cost. è relativa e non esige che il legislatore scenda fino alle soglie altimetriche, ma la sua compatibilità formale con il dettato costituzionale non ne esaurisce la valutazione critica. Il punto essenziale è che la responsabilità definitoria è stata trasferita, nella sua parte più sostanziale, all'esecutivo. E una responsabilità trasferita è anche una responsabilità difficile da far valere: difficile da sindacare in sede giurisdizionale e forse persino controproducente, per non porre i poteri dello Stato l'uno contro l'altro nel momento in cui è il legislatore a scegliere di non occuparsi a fondo della questione; difficile da controllare in sede parlamentare, perché la legge ha esaurito il proprio compito in una fase molto preliminare.

Sono due i dati incontestabili: la definizione di zone montane (sia il progetto di DPCM commentato completerà l'iter sia in qualsiasi altro caso) si è allungata, comprendendo criteri alternativi e richiedendo molte parole per essere espressa; la definizione di zone montane è stata resa più articolata e complessa in modo strutturale.

Si potrebbe essere tentati di concludere che la l. 131/2025 rappresenti, in fondo, un passo avanti ma incompiuto e per molti versi problematico: un intervento che riconosce la necessità di una definizione senza riuscire a produrne una davvero stabile, che restituisce al parlamento la responsabilità nominale della classificazione senza effettivamente esercitarla, che proclama la sistematicità della nuova disciplina senza eliminare le stratificazioni del passato e anzi aggiungendone di nuove.

D'altra parte, la l. 131/2025 ha il merito indiscutibile di aver interrotto una anomalia trentennale, di aver riportato esplicitamente la questione definitoria al centro del dibattito istituzionale e legislativo, di aver costruito un meccanismo procedurale che, pur imperfetto, mette di nuovo l'art. 44, co. 2° Cost. al centro. Il progetto del nuovo elenco, con le sue inclusioni e le sue

esclusioni, è discutibile nel metodo e nei risultati, ma è discende da criteri dichiarati e da un procedimento pubblico, non da un'eredità storica portata avanti con la forza dell'abitudine.

Il nodo che rimane da sciogliere è un nodo di sistema, non di dettaglio normativo: può la definizione della montagna – intesa come perimetro dell'attuazione dell'intero art. 44, 2° comma, Cost. – essere affidata stabilmente a un atto governativo aggiornabile, o esige un'ancora più solida, ovvero legislativa? La risposta dipende da quanto si creda che la riserva relativa dell'art. 44 Cost. tolleri, nella sua concreta attuazione, una simile concentrazione di potere e responsabilità definitoria in capo all'esecutivo. Chi scrive ritiene che la tensione sia reale e che essa meriti attenzione crescente, man mano che il sistema troverà il suo equilibrio applicativo nei prossimi anni: non tanto perché il DPCM sia uno strumento sbagliato in sé, quanto perché la montagna – come si è cercato di mostrare lungo tutto questo studio – non è mai stata, nella storia dell'ordinamento italiano, una categoria giuridica neutrale.

Ecco perché, affinché la scelta sia legittima nel senso più pieno del termine, ha bisogno di essere assunta con responsabilità piena. E la responsabilità piena, nell'ordinamento democratico, passa sempre attraverso la legge.