

Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale *

di Francesca Mauri**
(8 febbraio 2016)

La legge 7 aprile 2014 n. 56 ha introdotto significativi elementi di novità nel sistema delle autonomie locali, che hanno interessato le città metropolitane (che dopo molti tentativi infruttuosi hanno vissuto, nel 2015, la propria fase costituente), le province (relativamente a *governance* e funzioni) e le unioni di comuni.

La finalità principale della riforma era stata esplicitamente individuata dallo stesso legislatore nell'esigenza di conformare il funzionamento e la struttura degli enti locali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti all'art. 118 Cost¹. Si è così proceduto a una complessa riorganizzazione delle Amministrazioni periferiche, che ha condotto alla creazione dei cosiddetti "enti di area vasta". In attesa della prevista Riforma del Titolo V², che dovrebbe portare all'abolizione dei riferimenti alle Province contenuti in Costituzione, la legge "Delrio" definisce queste articolazioni come "enti territoriali", parificandole alla Città metropolitana laddove attribuisce loro natura di "area vasta", ovvero di ente locale intermedio tra comuni e regioni a livello di pianificazione e gestione del territorio³.

Inoltre, in ragione dei caratteri distintivi diversificati a seconda della porzione di territorio presa in considerazione, la legge "Delrio" ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento degli enti locali, una significativa distinzione fra province *ordinarie* e province *montane di confine*, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza ai cittadini e di una crescente valorizzazione delle sue peculiarità da un punto di vista socio-economico, giuridico e amministrativo.

Più dettagliatamente, la novità prevista dalla legge n. 56 del 2014 consiste nell'introduzione di uno specifico regime per le province montane confinanti con Stati esteri, teso a formalizzare giuridicamente il concetto di *specificità montana*, dando vita ad un sistema di autogoverno dei problemi delle relative comunità inteso prevalentemente in termini di sviluppo economico e sociale e, conseguentemente, di valorizzazione del territorio sulla base delle specifiche esigenze emergenti da una gestione il più possibile decentralizzata.

Si tratta di una disciplina che potremmo definire quasi "di nicchia" in quanto rivolta a regioni territoriali che soddisfino contemporaneamente la duplice condizione di essere aree montane e di situarsi al confine con Stati esteri. Ad oggi, in Italia, le realtà che sono state individuate dalle rispettive leggi regionali come in possesso contestualmente di entrambi i requisiti sono solamente tre: la Provincia di Sondrio, la Provincia di Belluno⁴ e la Provincia di Verbano Cusio Ossola.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ B. DI GIACOMO RUSSO, A. TARZIA, C. PERETTI, *La Riforma Delrio: analisi e prospettive*, Napoli, 2015.

² Il disegno di legge di riforma costituzionale è stato approvato in via definitiva in prima deliberazione dal Senato (13/10/2015) e dalla Camera (12/01/2016). In data 20/01/2016 il Senato ha approvato il ddl "Boschi" in seconda lettura e, a breve, spetterà anche alla Camera. Successivamente la legge sarà sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non sarà promulgata se non sarà approvata dalla maggioranza dei voti validi. Il *referendum* non avrà luogo se la legge sarà approvata nella seconda votazione da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

³ Art. 1 co. 2 e 3 l. 56/2014.

⁴ In virtù della Costituzione risulta ancor più rinforzata la posizione della Provincia di Belluno dal momento che soggiace all'ulteriore disciplina specifica prevista dall'art. 6 Cost in materia di minoranze linguistiche.

Come accennato, l'articolo unico della legge 56/2014 riserva alle province *montane di confine* una disciplina accurata, sancita ai commi 3, 52, 57 e 86, soprattutto riconoscendone alcune specificità sulla base dei principi di adeguatezza e differenziazione che, a loro volta, costituiscono il criterio ispiratore dell'intera legge "Delrio".

La normativa in materia di governo della montagna costituisce un *favor* per le province *montane* per le quali non è prevista un'autonomia pari a quella di Trento e Bolzano, disposta con legge costituzionale, bensì un regime ordinamentale specifico disposto dalla legge ordinaria⁵. Ciò in ottemperanza all'art. 44 co. 2 Cost., che afferma proprio che "*la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane*", sottoponendo ad un vincolo costituzionale l'attività legislativa statale e regionale con riferimento ai territori montani.

La previsione di un particolare regime di favore nei confronti delle province interamente montane e confinanti con Stati esteri tiene in considerazione le peculiarità del territorio montano e risponde all'esigenza di individuare un luogo istituzionalmente capace di rappresentare la sintesi di tutte le varie necessità della comunità alpina e di costituire un punto di riferimento sia per gli enti nazionali sia per quelli facenti capo agli Stati esteri di confine, nell'esercizio delle proprie funzioni frontaliere.

È proprio nel perseguimento di tali finalità che la legge 56/2014, al comma 52, affida alle regioni, nell'ambito delle proprie competenze legislative, il compito di riconoscere particolari forme di autonomia alle province montane. Una simile specificazione, ferma restando l'attribuzione alle regioni delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost. (che stabiliscono appunto le materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni e quelle, residuali, di competenza esclusiva alle Regioni), deve essere letta principalmente con lo scopo di delimitare la sfera di azione della legge regionale ed evitare così l'apertura di un conflitto di competenza tra il legislatore statale e quello regionale⁶.

La disposizione di cui al comma 57, per cui gli Statuti delle province *montane di confine* possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, attribuisce alle stesse il medesimo potere già previsto per le città metropolitane al comma 11, ponendole in una posizione di autonomia ben superiore rispetto alle province *ordinarie* ed avvicinandole nella sostanza agli enti di *area vasta* delle stesse città metropolitane, pur mantenendole ad un livello inferiore (solamente alle città metropolitane è consentito espressamente di superare il mancato raggiungimento di un'intesa con la Regione in ordine alla delimitazione delle zone omogenee).

Ciò, fondamentalmente, a riconoscimento di uno specifico compito strategico funzionalmente assegnato alla Provincia *montana*. È così, dunque, che la definizione delle cosiddette zone omogenee, da intendersi quali strumenti di coordinamento fra sistemi territoriali sub provinciali e Provincia che rappresentano delimitazioni territoriali individuate sulla base di identità culturali, linguistiche, storiche, economiche e geografiche, risulta demandata agli Statuti provinciali i quali, d'intesa con la Regione, daranno al rapporto tra zone e province un'organizzazione diversa a seconda di quale sia la forma più facilmente adattabile alle specificità demografiche, orografiche e geografiche di ciascuna provincia⁷.

⁵ Occorre a tal punto sottolineare che il concetto di *specificità* provinciale, riferito in Italia alle Province di Sondrio, Belluno e Verbano Cusio Ossola, ben si differenzia da quello di *specialità* provinciale, da ricondursi invece alle Province ad autonomia speciale della Valle d'Aosta e di Trento e Bolzano, per le quali il comma 53 della l. 56/2014 esclude espressamente l'applicabilità della suddetta disciplina.

⁶ L. VANDELLI, *Il riconoscimento da parte delle regioni delle peculiarità delle province montane e di confine*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, pp. 139-140.

⁷ F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015, pp. 121-122.

Per meglio comprendere le ragioni sottostanti alla previsione di una disciplina così diversificata, occorre sottolineare che, dal 1971⁸ fino all'approvazione della Legge "Delrio" e, conseguentemente, alla creazione delle Province montane, il governo della montagna è stato rappresentato in prevalenza dalla Comunità montana, creata appunto per rafforzare le piccole realtà comunali e per gestire tutta una serie di interventi speciali previsti per il mantenimento e lo sviluppo di questi territori. La generale opera di riordino della Pubblica Amministrazione e l'intervenuta approvazione della Legge 56/2014 hanno parzialmente modificato il quadro generale in ragione del quale la Comunità montana era stata creata, rendendo necessaria una trasformazione di queste realtà in Unioni di Comuni montani.

Da ultimo il comma 86 attribuisce alle Province *montane di confine* funzioni fondamentali ed ulteriori rispetto a quelle già previste al comma 85 per le Province *ordinarie* (di cui al co. 3 primo periodo) che riguardano fundamentalmente due ambiti distinti, caratterizzanti essi stessi il concetto di *specificità* montana: la natura interamente montana del territorio e la sua posizione di confine.

Da un lato, dunque, il compito della cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione di servizi in forma associata comporta l'assegnazione di quelle funzioni che si leghino alla natura montana della Provincia. In termini generali, una simile attribuzione irrobustisce il ruolo di questi enti nella *governance* delle dinamiche di sviluppo del territorio e conferisce alle stesse un potere che, certamente, il piano territoriale di coordinamento, di competenza di tutte le province, non possiede.

Dall'altro, la cura delle relazioni istituzionali sia con gli altri Enti costitutivi della Repubblica sia con gli Enti territoriali di Stati diversi, mediante la stipulazione di convenzioni e accordi, rappresenta un tema fondamentale soprattutto nei rapporti con le province autonome e con le regioni a statuto speciale. Una simile previsione diventa, cioè, la risposta al disagio causato dall'enorme divario, in termini di funzioni, servizi e, ancor più, risorse assegnate, esistente tra province ordinarie da un lato e regioni a statuto speciale e province autonome dall'altro che, a più riprese, ha spinto le popolazioni dei territori delle province montane di confine a promuovere iniziative di distacco dalla regione di appartenenza per essere annesse alla regione speciale confinante⁹.

Quanto ai rapporti con gli Stati esteri limitrofi, la Legge 56/2014 risponde alle varie esigenze legate ad un confine alquanto complesso quale è quello di alta montagna in relazione al quale, precisamente sull'arco alpino, da tempo si sono sviluppate forme di raccordo per lo più d'iniziativa regionale¹⁰ e che oggi più che mai necessitano di un intervento più mirato sul territorio e, quindi, di natura provinciale.

Una simile differenziazione costituisce, in attuazione dell'art. 44 Cost., il quale prevede appunto che "*La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane*", un *favor* legislativo nei confronti delle Province *montane*, pacificamente legittimato in ragione dell'assoluta specificità territoriale e, conseguentemente, delle non poche difficoltà oggettive, dettate principalmente dalla particolare configurazione territoriale delle province montane, che le rendono spesso una zona difficile e talora marginale¹¹, nella gestione dei servizi pubblici sul territorio e dei rapporti con gli Stati di confine. Il parametro di riferimento, in questo caso, è quello della cosiddetta *differenziazione funzionale*, che da rilevanza ai principi di adeguatezza e differenziazione sanciti all'art. 118 Cost. in materia di

⁸ La Comunità montana è un ente territoriale locale istituito con legge 13 dicembre 1971 n. 1102.

⁹ Si veda, fra i tanti, il caso di Cortina d'Ampezzo la cui richiesta giace, come altre, ferma in Parlamento in attesa della legge statale richiesta dall'art. 132 u.c. Cost.

¹⁰ Ne è un esempio il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia –Svizzera che, coinvolgendo le regioni italiane il cui territorio è confinante con la Svizzera, si pone, per il periodo 2014-2020, l'obiettivo di generare un significativo cambiamento nell'area di cooperazione tanto in termini di crescita della competitività quanto di rafforzamento della coesione mirando a valorizzare le risorse di cui dispongono le aree di frontiera in una logica di rete; o, ancora, la strategia macro – regionale per la Regione Alpina (EUSALP).

¹¹ G. C. DE MARTIN, *L'evoluzione dell'ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in *La montagna oltre il duemila. Una sfida per l'Europa*, Belluno, 1998.

conferimento di funzioni amministrative e si esercita regolando autonomamente – con leggi o appositi regolamenti- le modalità di esercizio delle funzioni amministrative¹².

Alla luce del quadro normativo sin qui tracciato, è possibile individuare una sorta di sistema binario delineato dal Legislatore nella ricerca di una vera e propria istituzionalizzazione del concetto di *specificità montana*. Da una parte (comma 86), la legge individua direttamente le ulteriori funzioni fondamentali attribuite alle province *montane di confine* sulla base delle peculiarità orografiche e di geografia politica; dall'altra (comma 52), demanda alle Regioni il compito di riconoscere alle stesse particolari forme di autonomia che si aggiungano a quelle già previste dalla Legge. Tale doppio andamento trova la propria congiunzione nella prevista possibilità di adottare speciali forme organizzative, d'intesa con le Regioni (comma 57), nelle quali individuare un luogo di sintesi fra i due livelli di governo che insistono sul medesimo territorio¹³.

Alla luce di quanto emerso, è dunque possibile affermare che la reale portata del concetto di *specificità* delle Province montane e, conseguentemente, dell'autonomia ad esse riconosciuta dipende in larga misura dalla sensibilità della politica regionale a valorizzare le zone interamente montane e di confine presenti sul proprio territorio. Ciò con l'evidente conseguenza che, nell'attuazione a livello regionale della normativa relativa alle Province montane, possano crearsi notevoli squilibri e possano essere attribuiti alle stesse differenti livelli di autonomia locale a seconda della Regione di riferimento.

In attuazione della Legge 56/2014, le tre Regioni interessate dalla normativa in materia di *specificità montana* hanno, in tempi diversi, approntato una legislazione regionale¹⁴ per la disciplina delle Province *montane di confine*.

La Regione Lombardia, con legge regionale 8 Luglio 2015 n. 19, ha previsto una regolamentazione accurata per il riconoscimento della *specificità montana* per la Provincia di Sondrio. In ottemperanza a quanto dettato al comma 85 dell'art. 1 della Legge 56/2014, il Legislatore regionale, da un lato, ha introdotto, all'art. 5, un dettagliato elenco di attribuzioni fondamentali ulteriori rispetto a quelle già previste per le Province ordinarie (comma 4), sia conferendole direttamente funzioni specifiche in materia di approvazione del piano provinciale delle cave, concessione o autorizzazione con riferimento alle grandi derivazioni d'acqua pubblica, di partecipazione nella definizione e programmazione di servizi educativi di istruzione e formazione, sia attribuendo alle leggi regionali la possibilità di prevedere disposizioni particolari in materia di governo del territorio, risorse energetiche, miniere, acque minerali e termali, torbiere, viabilità e trasporti, foreste, caccia e pesca, agricoltura e apicoltura, sostegno e promozione delle attività economiche, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, istruzione e formazione professionale, usi civici, turismo e industria alberghiera, aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna.

Tra le attribuzioni fondamentali ulteriori attribuite alle province montane di confine, negli anni, hanno acquisito certamente un'importanza centrale per la Provincia di Sondrio quelle in materia di grandi derivazioni idroelettriche, che hanno rappresentato per lungo tempo un motivo di dibattito. Già da tempo, infatti, la Provincia di Sondrio, sulla base dell'esperienza mutuata dalla Provincia Autonoma di Trento, si è resa promotrice di iniziative volte ad ottenere, da parte degli Enti locali, la partecipazione alle società idroelettriche, e quindi ai loro utili¹⁵. L'attribuzione, ad opera di una legge regionale

¹² G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano, 2014, p. 51.

¹³ B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo della montagna a livello di area vasta*, in *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, a cura di DI GIACOMO RUSSO e SONGINI, Napoli, 2015.

¹⁴ La Regione Lombardia vi ha provveduto con la L.r. 8 luglio 2015 n. 19, la Regione Piemonte con la L.r. 29 ottobre 2015 n. 23 e la Regione Veneto con la L.r. 29 ottobre 2015 n. 19.

¹⁵ Si veda ad esempio l'art. 15 della legge 122/2010 con la quale era stata introdotta la possibilità, per le province montane, di partecipare alle società idroelettriche. Va tuttavia detto che sia questa disposizione sia il suo recepimento a livello regionale con la L.r. 19/2010, nelle parti in cui si prevedeva la compartecipazione degli Enti locali, sono state oggetto di pronuncia da parte della Corte Costituzionale dichiarandone l'illegittimità.

attuativa di una legge statale, di una competenza esplicita in materia di concessioni o autorizzazioni con riferimento alle grandi derivazioni d'acqua pubblica costituisce dunque, per la Provincia di Sondrio, un'enorme conquista dal punto di vista della sua autonomia e della sua capacità d'intervento sul territorio¹⁶.

Dall'altro lato, la legge regionale di attuazione ha previsto la partecipazione della Provincia di Sondrio a tutta una serie di organismi e programmi di coordinamento per la gestione delle relazioni transfrontaliere promossi dalla Commissione europea (comma 9), inclusi il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera e la strategia macro – regionale per la Regione Alpina (EUSALP). Ha poi previsto (comma 10), in attuazione delle disposizioni del comma 57 dell'articolo unico della Legge 56/2014, la creazione di un Comitato paritetico per la specificità della Provincia di Sondrio, composto al suo interno da tre rappresentanti della Regione e da tre della Provincia stessa, al quale affidare funzioni consultive, di raccordo e di concentrazione per il conseguimento delle forme particolari di autonomia previste dal comma 3 art. 1 della Legge "Delrio"; previsione quest'ultima che, per l'ampiezza della formula impiegata, prelude ad un frequente intervento consultivo del comitato nel procedimento legislativo regionale.

La legge regionale 23/2015 della Regione Piemonte, sulla scorta del testo lombardo, ha previsto, in deroga alla "legge sulla montagna" già esistente (l.r. 3/2014), una legislazione specifica per la Provincia di Verbano Cusio Ossola in ragione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri. Ai commi 1 e 3 dell'art. 9 la legge attribuisce alla Provincia montana specifiche funzioni amministrative in materia di foreste, usi civici, formazione professionale, energia (occupandosi nello specifico degli impianti di biomassa) e attività estrattive (in particolare cave e torbiere). In materia di rapporti transfrontalieri poi, al comma 4, attribuisce alla Provincia la possibilità di partecipare agli organismi di indirizzo e coordinamento promosse dalla Commissione europea, incluso il programma di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera. Manca, invece, una previsione attuativa del comma 57, volta alla creazione di organismi di coordinamento fra Provincia e Regione.

Più particolare è, invece, la regolamentazione della specificità in relazione alla Regione Veneto la quale, con la legge regionale 19/2015, nel dare attuazione alle prescrizioni della legge 56/2014 in materia di Province montane, rimanda interamente alla già esistente L.r. n. 25 del 8 agosto 2014, che dispone interventi a favore dei territori montani e conferisce forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno. La base normativa di partenza, cui la legge regionale dà espressamente attuazione, è l'articolo 15 dello Statuto del Veneto¹⁷ del 2012 che, al comma 5, prevede che la Regione conferisca alla Provincia di Belluno, *in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche*, una non meglio specificata forma di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria da esercitarsi in determinate materie elencate: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo.

Dottrina autorevole ha letto in una simile attribuzione più che il conferimento di particolari funzioni amministrative legate alla specificità del territorio bellunese, la configurazione di un vero e proprio *status* giuridico speciale, che differenzi totalmente la Provincia di Belluno da tutte le altre province venete¹⁸. Se questo fosse effettivamente il

¹⁶ Consiglio della Regione Lombardia, *Le grandi derivazioni di acqua per uso idroelettrico: implicazioni per la Lombardia*, in *Dossier tematici, Piano delle ricerche* – maggio 2012.

¹⁷ Per approfondimenti M. MATTIUZZI, *Commento all'art. 15*, in *Commento allo statuto della Regione del Veneto*, a cura di L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDELLI, Venezia, 2012, pp. 123 ss..

¹⁸ P. CAVALIERI, *La problematica relativa alla Provincia di Belluno*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, P. CAVALIERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), Torino, 2013, pp. 365-368.

significato da attribuire alla norma, ne deriverebbero non pochi dubbi circa la sua compatibilità con quanto previsto dall'art. 114 co. 2 Cost., il quale afferma che tutti gli enti autonomi territoriali godono di *poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla Costituzione*. Alla luce di un simile dettato normativo, si potrebbe dunque arrivare ad affermare che, in assenza di una specifica deroga costituzionale, non sarebbe consentito attribuire ad un determinato ente territoriale uno *status* giuridico completamente diverso da quello spettante ai soggetti territoriali appartenenti ad una medesima categoria.

Altra parte della dottrina, al contrario, ritiene che l'art. 15 non attribuisca alcuno *status* giuridico particolare alla Provincia di Belluno e che dunque non sia ravvisabile nessuna problematica di elusione del dettato costituzionale¹⁹. Tuttavia, seguendo quest'ultima inclinazione, facilmente sorgerebbe un'ulteriore obiezione, volta a sottolineare la superfluità della disposizione nell'ottica in cui le specificità della Provincia di Belluno, non costituendo la stessa un ente giuridico territoriale diverso dalle altre province venete, ben potrebbero essere sufficientemente garantite dalle previsioni generali applicabili a tutti gli altri enti locali della Regione.

Quanto al testo normativo, nello specifico, all'art. 4, la L.r. n. 25/2014, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, suddivide la regolamentazione della specificità della Provincia di Belluno in due macro aree, identificabili da una parte con le norme di semplificazione e coesione a favore delle zone montane, attinenti ai temi dell'impresa, del territorio e dei servizi (artt. 3-12) e, dall'altra, con le norme relative all'Autogoverno della Provincia di Belluno e degli enti locali bellunesi (artt. 13-15), specificandone le modalità attuative e gli strumenti di esercizio dei poteri ad essa attribuiti.

Ad una prima analisi comparativa delle tre leggi regionali esaminate pocanzi, emerge con chiarezza una sostanziale differenza fra quella adottata per la Provincia di Belluno, che già prima della legge "Delrio" godeva di una disciplina specifica prevista all'art. 15 dello Statuto della Regione Veneto, e quelle in uso alle Province di Sondrio e Verbano Cusio Ossola che, invece, rappresentano il primo tentativo di regolamentazione delle loro specificità. Ne deriva una concreta differenziazione nella sostanza della normativa di attuazione alla legge "Delrio" laddove, da una parte, ci si limita ad una disposizione di rimando ad una ben più dettagliata disciplina già esistente mentre, dall'altra, si rende necessaria la metodica elencazione di una regolamentazione che specifichi le previsioni della legge statale cui si dà attuazione. È evidente che una simile differenziazione nella disciplina dell'istituto della specificità montana costituisce la diretta conseguenza dell'autonomia che la legge dello Stato ha conferito alle regioni nella definizione delle attribuzioni delle Province montane di confine.

Nonostante la sua corretta attuazione a livello regionale, e pur avendo introdotto significative novità con riferimento alle Province *montane di confine* e avviato la costruzione di un sistema ordinamentale volto alla formale istituzionalizzazione del concetto di *specificità montana*, ad oggi, la legge "Delrio" risulta essere una "riforma in itinere" destinata, almeno per quanto riguarda le province ordinarie, ad essere interamente sostituita con la completa e consolidata attuazione della riforma delle autonomie locali. In previsione della definitiva approvazione dell'annunciata e ormai prossima riforma del Titolo V della Costituzione, che dovrebbe eliminare il riferimento alle province dal testo costituzionale, il futuro delle Province montane e di confine è incerto e il concetto di *specificità montana* dovrà certamente essere riadattato alle nuove aree vaste che verranno istituite.

Di recente, ad esempio, il presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni²⁰, intervenendo in Consiglio regionale ha sostenuto che la futura organizzazione del territorio della Regione potrebbe vedere la sostituzione delle attuali dodici Province con otto cantoni

¹⁹ M. MATTIUZZI, *Commento all'art. 15*, cit., p.127.

²⁰ Nel corso della seduta della Giunta della Regione Lombardia del 14/01/2015 Maroni ha proposto l'idea di istituire tali otto cantoni sulla base delle otto aree omogenee stabilite nell'evoluzione del sistema socio-sanitario.

sul modello della vicina Svizzera, dal momento che, a seguito della riforma costituzionale in itinere, sarà necessario ripensare interamente i confini amministrativi interni alle regioni (anche se la domanda di fondo è: a chi spetterà questa competenza? Allo Stato o alla regione?). Ciò, tenuto conto della seppur modesta diminuzione del numero degli enti sub-regionali, comporterà necessariamente una modificazione del territorio di ciascuna area che, nell'ottica della specificità montana, potrebbe comportare notevoli problematiche. Verosimilmente, infatti, un allargamento del territorio di pertinenza della singola area vasta potrebbe portare all'inclusione di zone non propriamente montane e, conseguentemente, a far cadere la qualifica di zona interamente montana e, soprattutto, il *favor* legislativo ad essa collegato.

In attesa di un più mirato intervento legislativo in materia, gli interventi ad oggi prospettabili per evitare l'insorgenza di un simile problema sono sostanzialmente due: da una parte modificare la previsione di legge che stabilisce come requisito indispensabile per essere provincia montana e di confine l'avere un territorio interamente montano, sostituendola con il requisito del territorio prevalentemente montano; dall'altra, nella ridefinizione dei confini amministrativi delle nuove Aree Vaste, ampliare il territorio tenendo conto della sua conformazione geografica e orografica e, conseguentemente, badando a delineare porzioni di territorio che siano interamente montane²¹.

Certamente, indipendentemente da un intervento normativo a livello statale, opportuno sarebbe, considerati i numerosi vantaggi che la normativa procura ai territori ad essa soggetti, che le regioni, d'intesa con le province interessate, mettessero in atto tutte le manovre necessarie per mantenerla vigente ed efficace sul proprio territorio.

** Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

²¹ In quest'ultimo senso si sta muovendo la Regione Lombardia che, nella prospettiva di ampliamento del territorio attualmente posto sotto la competenza della Provincia di Sondrio, annetterebbe allo stesso le zone dell'Alto Lario (attualmente appartenente alla Provincia di Lecco) e della Valle Camonica (attualmente appartenente alle Province di Brescia e Bergamo), mantenendo così inalterato il carattere interamente montano dell'area.