Dati informativi concernenti la legge regionale 8 agosto 2014, n. 25

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

1 - Procedimento di formazione
2 - Relazione al Consiglio regionale
3 - Note agli articoli
4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- Il procedimento di formazione della legge regionale è stato avviato su iniziativa dei sottoelencati consiglieri regionali, che hanno presentato tre proposte di legge, a ciascuno dei quali è stato attribuito uno specifico numero di progetto di legge:
  - proposta di legge d'iniziativa del consigliere Pettenò relativa a "Norme speciali per l'autonomia amministrativa della Provincia di Belluno"; (progetto di legge n. 7);
  - proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Reolon, Puppato, Azzalin, Berlato Sella, Bonfante, Bortoli, Bottacin, Causin, Fasoli, Fracasso, Pigozzo, Ruzzante, Sinigaglia e Tiozzo relativa a "Norme speciali per l'autonomia amministrativa della Provincia di Belluno"; (progetto di legge n. 22);
  - proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Bond, Reolon, Toscani, Toniolo, Tiozzo, Cortelazzo, Caner, Possamai, Padrin, Tesserin, Bendinelli, Bortolussi, Marotta, Pipitone, Franchetto, Fracasso, Laroni, Peraro, Fasoli Sinigaglia, Berlato Sella, Niero, Pigozzo, Furlanetto, Cenci, Bozza, Corazzari, Tosato, Cappon, Finco, Lazzarini, Valdegamberi, Azzalin e Bonfante relativa a "Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto" (progetto di legge n. 370);
- I progetti di legge sono stati assegnati alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare, sulla base dei succitati progetti, ha elaborato un unico progetto di legge denominato "Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto";
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 22 luglio 2014;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima commissione consiliare, relatore il consigliere Dario Bond, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Sergio Reolon, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 30 luglio 2014, n. 24.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Dario Bond, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

l'articolo 15 dello Statuto del Veneto, fin dal titolo, prevede di valorizzare la "specificità dei territori montani e della Provincia di Belluno" con ciò assumendo l'impegno di promuovere una particolare attenzione, da parte della Regione, verso le zone montane che caratterizzano un'ampia porzione del territorio veneto e, al loro interno, nei confronti della Provincia di Belluno "in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche".

Il presente progetto di legge si propone di dare attuazione a simili previsioni, mettendo mano a un organico pacchetto legislativo, che alla Regione consentirà di segnare una svolta sul versante delle politiche per la montagna in un periodo qual è quello attuale particolarmente difficile là dove, per fondati motivi, già non è facile vivere né fare impresa.

Tale pacchetto si pone in sintonia con gli articoli 2, 3, 5 dello Statuto nella consapevolezza che, alla luce degli articoli 5 e 44 della Costituzione, il decentramento delle funzioni amministrative è una sfida particolarmente importante per il Bellunese, mentre, alla luce dei princìpi di adeguatezza e differenziazione, altrettanto decisiva appare l'esigenza che i provvedimenti legislativi assunti per l'intero territorio regionale non ledano, comparativamente con le altre zone, i territori montani che l'articolo 15 appunto tutela.

Vale la pena di ricordare che, trent'anni fa, il Veneto è stato la prima Regione italiana a statuto ordinario ad introdurre nel proprio ordinamento il tema della specificità dei territori montani. Si tratta oggi di dare, a queste aree in notevole sofferenza, come attestano i dati del "Libro bianco sulla montagna veneta" pubblicato nel 2012, una risposta nuova, calibrata sulla loro peculiarità e volta a favorire la residenzialità delle persone e la vitalità delle imprese, così da garantire loro coesione ed inclusione nel più ampio sistema regionale.

Il presente progetto di legge si articola in due parti: una prima parte incentrata su una serie di misure di semplificazione da far valere nei territori montani veneti e una seconda parte che intende fissare un "punto fermo" nei rapporti fra Regione e comunità bellunese in forza dei vincoli derivanti dallo Statuto secondo un modello cooperativo e differenziato che, a legislazione vigente, si impernia attorno all'ente intermedio Provincia.

Ora non si può rimanere paralizzati dall'ipotesi di un'eventuale futura soppressione dell'ente Provincia, tuttora previsto come soggetto costitutivo della Repubblica dall'articolo 114 della Costituzione, desumendo da questa supposta estinzione che intanto nessuna decisione potrebbe essere assunta in ordine alle funzioni regionali meritevoli di venire decentrate, essendo pienamente operante la potestà legislativa della Regione. D'altra parte, è appena il caso di osservare che se anche si dovesse arrivare alla "de-costituzionalizzazione" delle Province, in Veneto resterebbe operante il suddetto vincolo statutario.

Proprio per non svuotare il territorio bellunese della conduzione diretta di compiti e funzioni di rilevante interesse e per non tradire le aspettative di gran parte dell'opinione pubblica provinciale, sono numerose le ragioni che sollecitano l'intervento normativo della Regione, come il Consiglio regionale ha già preso coscienza in occasione della discussione sulla Proposta di deliberazione amministrativa n. 58 (2012) in margine al cosiddetto "riordino" delle Province.

La stessa relazione al recente disegno di legge costituzionale del Governo sull'abolizione delle Province non può non sottolineare due aspetti che anche in questa sede vale la pena di ribadire, ovvero che "nelle realtà caratterizzate dalla prevalenza di piccoli o piccolissimi Comuni la necessità di un coordinamento delle funzioni di area vasta non potrebbe essere efficacemente garantita da semplici forme associative tra questi stessi Comuni" e che in ogni caso "bisognerà evitare forme di neocentralismo regionale".

Il che giustifica ampiamente la presentazione e discussione del presente progetto di legge, il quale non si fa carico di (futuribili) assetti ordinamentali. Il progetto di legge si occupa innanzitutto di alleggerire un approccio uniforme dell'apparato normativo (recuperando lo spirito dello "Small Business Act" europeo) anche nella scia della sentenza della Corte Costituzionale n. 274/2012, che riguarda il Veneto e che ammette una normativa "conforme ad alcuni precetti che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani" e contestualmente va ad immaginare un esercizio ottimale delle funzioni amministrative, dando concretezza alla declinazione del principio fondamentale sancito dalla Costituzione dell'adeguamento della legislazione "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" nel rispetto dei vincoli costituzionali vigenti.

Entrando nel merito, gli articoli del progetto di legge, che poggia su quattro Titoli, circoscrivono chiaramente il oro ambito applicativo: la montagna veneta e, al suo interno, il Bellunese.

La montagna veneta è formata da 119 Comuni "interamente" montani con una popolazione di circa 320 mila abitanti nelle quattro province di Belluno, Treviso, Vicenza e Verona. La sua complessiva criticità, in rapporto al resto del Veneto, si compendia nei seguenti dati tratti dal "Libro bianco" del 2012 e dai quali emergono nettamente le distanze rispetto alle medie venete.

Dal punto di vista demografico:

	119 Comuni interamente montani		Veneto	
	2010	2001	2010	2001
Popolazione residente	319.846 (+2,9%)	310.972	4.912.438 (+8,5%)	4.527.654
% pop. <15 a.	13,3	13,1	14,2	13,5
% pop. >64 a.	21,9	20,3	19,9	18,3
Indice vecchiaia (%)	169,6	159,8	139,9	136,0
Tasso di natalità (‰)	8,5	9,3	9,7	9,3
Tasso di mortalità (‰)	11,2	11,5	9,0	9,0
Saldo naturale (‰)	-2,7	-2,2	+0,7	+0,3

Dal punto di vista economico:

	119 Comuni interamente montani		Veneto	
	2010	2001	2010	2001
U.L. Ind./100 residenti	3,0	2,4	2,6	2,7
U.L. Serv./100 residenti	5,3	5,1	6,5	6,2
Add. Ind./1000 residenti	167,0	179,1	164,0	175,7
Add. Terz./1000 residenti	195,4	157,5	204,0	188,1
Tasso occupazione	51,3	49,4	50,8	50,4
Tasso disoccupazione	3,2	3,7	4,8	4,1
Tasso attività	53,0	51,3	53,3	52,5
Reddito IRPEF/dich.	20.583	n.d	22.575	n.d

Dal punto di vista generale dello sviluppo:

	119 Comuni interamente montani	Veneto
Valore dell'indice (2010)	– 0,060	+ 1,028

Nell'ambito di un progetto di legge volutamente "non di spesa", è da tenere presente che c'è uno stretto legame fra modelli di sviluppo, assetti amministrativi e riforme possibili. Da tempo, si sottolinea che lo svantaggio "normativo" che la montagna subisce è per molti versi penalizzante al pari di quello demografico o infrastrutturale.

Il presente progetto di legge si propone di superare la debole considerazione delle esigenze proprie delle zone montane per cui si impongono loro norme sovente difficilmente applicabili. Le misure di semplificazione e coesione qui proposte sono infatti adeguate e sicuramente idonee a rispondere in modo efficace alle particolari esigenze dei territori montani. Le iniziative normative previste dal Titolo II sono, per ragioni di omogeneità e affinità, articolate in tre settori:

- a favore del fare "impresa" in montagna;
- a favore della qualificazione del "territorio" montano;
- a favore del potenziamento dei "servizi" pubblici e privati a vantaggio delle aree montane.

Da parte sua, passando al Titolo III, il Bellunese si configura quale Provincia totalmente montana, con evidenti specificità sia in ordine al rapporto tra territorio (ampio) e popolazione insediata (oggettivamente e di necessità assai più ridotta rispetto alle aree non montane), sia con riguardo all'assetto delle infrastrutture e ai servizi pubblici che ne debbono assicurare vita e collegamenti (come evidenziato anche dai parametri del già citato "Libro bianco sulla montagna veneta"). Inoltre si tratta di un territorio che esprime peculiari esigenze di autonomia e autogoverno, a maggior ragione perché contiguo con due Province autonome e una Regione a statuto speciale, con conseguenti squilibri socio-economici che richiedono anche un rafforzamento dell'unità provinciale rispetto ai rischi di disgregazione (di cui sono evidente manifestazione le iniziative referendarie per il passaggio ad altra Regione generate dalle ingiustificate disparità finanziarie delle comunità territoriali contermini).

L'ambito di "autonomia" tracciato dall'articolo 15 dello Statuto attiene alle funzioni amministrative e regolamentari nei seguenti settori: politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. Ciò non preclude ovviamente che in futuro la devoluzione di funzioni al Bellunese possa riguardare anche altri settori, in applicazione dei principi di sussidiarietà e decentramento.

Si tratta di settori "organici" per i quali il presente progetto di legge prospetta l'integrale devoluzione delle funzioni amministrative e regolamentari, in coerenza con il principio di sussidiarietà "verticale". Alla Regione restano riservate solo le funzioni, di carattere unitario, che attengono agli obbiettivi della programmazione regionale, agli impegni derivanti da obblighi statali o internazionali e alle necessità di rappresentanza degli interessi regionali presso gli organi nazionali ed europei. Già la recente legge regionale 11/2013, all'articolo 21, prefigura questa situazione per quanto concerne la gestione del turismo.

Il progetto di legge punta ora a favorire un più ampio (auto)governo delle funzioni di area vasta da parte della comunità bellunese. Queste funzioni richiedono di essere esercitate su una dimensione territoriale adeguata, senza alcun accentramento regionale, che si porrebbe in contrasto con il principio di decentramento affermato anche dallo Statuto.

Per quanto concerne le funzioni di base (o di prossimità), la legge regionale 40/2012, istitutiva delle Unioni montane quale unico livello territoriale di riferimento intercomunale, consente di razionalizzare le sedi istituzionali chiamate a gestire le scelte locali e recupera un'adeguata conformazione degli enti locali della montagna in modo da assicurare ai cittadini che vivono nelle vallate una piena rappresentanza territoriale partendo "dal basso".

Lo schema del progetto di legge si impernia su un'architettura ben definita in quanto, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta presenta al Consiglio regionale lo specifico atto ricognitivo. La devoluzione delle suddette funzioni amministrative non comporta maggiori esborsi a carico del bilancio della Regione, ma una diversa allocazione delle risorse finanziarie disponibili nell'ambito delle funzioni-obiettivo di ciascuno dei settori interessati. In via prudenziale, a favore della Provincia di Belluno si può stimare una manovra nell'ordine di 20 milioni su base annua, importo non sufficiente a contrastare il divario con le Regioni speciali contigue, ma sicuramente utile a creare un più consistente "volàno" per l'economia bellunese.

Il progetto di legge si compone, come si diceva, di cinque titoli e consta di venti articoli.

Il Titolo I tratta i princìpi normativi generali.

L'articolo 1 chiarisce le finalità della normativa in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto, commi 3 e 5.

L'articolo 2 precisa l'ambito di applicazione della normativa. Per zone montane si intendono così i territori dei soli Comuni già classificati come interamente montani. Per il conferimento alla Provincia di Belluno delle funzioni di governo di area vasta si fa riferimento alla totalità dei 69 Comuni bellunesi.

Il Titolo II introduce norme di semplificazione aventi effetti immediati dal lato delle imprese, del territorio, dei servizi, il tutto senza oneri a carico della finanza pubblica, cioè a costo zero, nei suddetti Comuni montani. Consta di tre capi: imprese, territorio, servizi.

L'articolo 3 prevede l'esclusiva competenza comunale (o della forma associativa di riferimento) qualora gli interventi edilizi non siano in contrasto con la pianificazione di livello superiore, con una deroga per gli ampliamenti interrati delle attività turistico-

alberghiere, che diversamente risulterebbero penalizzati rispetto alle Province autonome contermini.

L'articolo 4 introduce una procedura negoziale, compatibile con il Codice dei contratti, per gli appalti non soggetti ad obbligo di gara.

L'articolo 5 sostiene la permanenza degli esercizi commerciali nei Comuni montani con varie deroghe, compreso l'esercizio congiunto di attività.

L'articolo 6 prospetta forme innovative e/o sperimentali di ricettività turistica con apposite previsioni derogatorie.

L'articolo 7 configura una disciplina normativa di supporto all'azione di recupero dei fondi incolti o abbandonati attraverso una declatoria della pubblica utilità di tali iniziative.

L'articolo 8 promuove gli interventi realizzati in materia forestale da soggetti associativi.

L'articolo 9 contempla forti snellimenti procedurali per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente attraverso progetti di qualificazione energetica degli edifici.

L'articolo 10 fa carico alla Regione, nelle materie di competenza e nel riparto territoriale delle risorse finanziarie, di introdurre parametri perequativi in grado di scongiurare l'appiattimento su valori "medi" che non garantiscono equità di accesso ai servizi resi.

L'articolo 11 fa carico alla Regione di prevedere indici premiali per i cittadini e le imprese che vivono e operano nei territori montani per assicurare loro pari opportunità rispetto agli altri territori veneti.

L'articolo 12 prevede un conferimento di funzioni ai comuni montani delle province di Treviso, Verona e Vicenza, in analogia con quanto è effettuato nel Titolo III a favore della Provincia di Belluno.

Il Titolo III disciplina l'attuazione del comma 5 dell'articolo 15 dello Statuto.

L'articolo 13 prevede che il decentramento delle funzioni amministrative nei confronti della Provincia di Belluno o dei Comuni bellunesi, preferibilmente associati in Unioni montane, sia organico, sistemico e generale.

L'articolo 14 delimita le funzioni amministrative di carattere unitario che possono restare in capo alla Regione e che verranno tassativamente enumerate nell'atto ricognitivo di cui al successivo articolo 16.

L'articolo 15 richiama gli strumenti attraverso i quali gli enti locali eserciteranno l'autogoverno e stabilisce l'istituzione, in via convenzionale, su impulso della Provincia, della "Conferenza degli enti locali bellunesi" come organismo di raccordo e coordinamento.

Il Titolo IV introduce delle norme transitorie e finali che disciplinano, tra l'altro, le modalità ed i tempi dei concreti trasferimenti di funzioni.

L'articolo 16 dispone che i provvedimenti d'individuazione delle funzioni unitarie e di conferimento delle funzioni alla Provincia di Belluno e ai comuni montani prevedano le risorse connesse alle funzioni conferite.

L'articolo 17 fissa, per gli effetti del trasferimento delle funzioni amministrative in oggetto, la decorrenza del 1° gennaio 2014.

L'articolo 18 introduce una norma transitoria a garanzia della continuità dell'azione amministrativa.

L'articolo 19 abroga la legge regionale 51/1993.

Il Titolo V disciplina il sistema di garanzie che accompagna la normativa.

L'articolo 20 prevede che dal 1° gennaio 2015 sia presentata al Consiglio regionale una relazione sullo stato di conformità della legislazione alle esigenze espresse nella legge e che un collegato alla "legge finanziaria" possa adeguare la normativa in vigore (anche in recepimento della normativa statale o europea sovraordinata) adattandola alle zone montane, mantenendo costantemente vivo l'impegno programmatico sancito dall'articolo 15 dello Statuto.

La Prima Commissione consiliare, nella seduta n. 155 del 22 luglio 2014 ha concluso i propri lavori in ordine all'argomento oggi in esame, approvandolo a maggioranza con i voti favorevoli dei rappresentanti dei gruppi consiliari, LV-LN-P, Misto, PDL-Fi verso il Veneto, Nuovo Centro Destra, IDV e l'astensione dei rappresentanti del gruppo consiliare PDV.";

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Sergio Reolon, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

l'inserimento nello statuto dell'articolo 15 ha rappresentato un atto di civiltà, di grande intelligenza politica e di lungimiranza istituzionale.

Questo grazie ad una precisa e qualificata scelta del legislatore regionale che ha fornito un'interpretazione peculiare - e finora unica in Italia - del principio di sussidiarietà espresso nell'articolo 118 della Costituzione.

Qualcuno potrà pensare che sto esagerando.

Qualcuno, purtroppo, pensa che in realtà l'articolo 15 sia solo un favore alla provincia di Belluno.

Non è così e cercherò di spiegare perché.

L'articolo 15 è un atto di civiltà perché nasce dal riconoscimento del principio delle differenze.

E dall'acquisizione che situazioni differenti non possono essere rette e governate da scelte standardizzate uguali per tutti Parlo di situazioni differenti.

Non povere o marginali. DIFFERENTI: con condizioni morfologiche, demografiche, sociali, economiche, culturali diverse.

Diversi nei punti di debolezza e nei punti di forza e quindi nelle opportunità e nella necessità pertanto di politiche differenziate che tali punti di debolezza sappiano affrontare ma anche che tali opportunità sappiano cogliere e mettere a profitto.

L'articolo 15 riconosce come la montagna sia certamente la prima e la più rilevante situazione di diversità.

Non è un caso che sia la costituzione, sia più recentemente la politica europea, sia in più occasioni la Regione del Veneto ne abbiano riconosciuto la specificità e quindi la necessità di politiche ad hoc.

Raramente, o quasi mai a queste lodevoli enunciazioni hanno però fatto riscontro atti ed azioni concrete.

Si badi bene: è assolutamente errato illudersi che le conseguenze di tutto questo si limitino ai territori montani. Spopolamento ed abbondono, perdita di cultura e di saperi sulla cura e gestione del territorio hanno conseguenze costose anche per la pianura come possiamo constatare ad ogni evento calamitoso.

"É impossibile occuparsi di ciò che sta a valle (le città e i grandi insediamenti industriali), soprattutto quando si analizzano le ragioni tecniche delle alluvioni e delle inondazioni, se non si governa ciò che sta alle spalle, ovvero le alture". Lo afferma Giuseppe De Luca, segretario generale dell'istituto Nazionale di Urbanistica, studi alla London School of Economics, professore associato di Urbanistica alla Facoltà di Architettura dell'Università di Firenze, in un recente articolo pubblicato sul Corriere della Sera.

Le cifre parlano chiaro. Secondo uno studio del Dps, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, molte zone considerate periferiche e ultra-periferiche (superiori ai 600 metri di altezza) dal 1971 si sono letteralmente spopolate. Qualche dato tra i più evidenti. In Emilia-Romagna -52 per cento della popolazione, nel Molise -46,9 per cento, nel Veneto -33,3 per cento, in Liguria -34,3 per cento. E basta un pensiero ai terrazzamenti abbandonati in Liguria, caratteristica di quella regione, per capire il perché di frane e smottamenti. Il saldo finale della media italiana è -9,4 per cento di popolazione nelle aree periferiche e -18,6 per cento nelle aree ultra-periferiche. Un mutamento epocale non solo della società italiana, della sua economia diffusa, ma anche di un secolare approccio verso il territorio, soprattutto in un Paese in cui il territorio nazionale è per il 75 per cento montano-collinare.

Mancano piani forestali per una gestione dei boschi con tagli regolari ogni 25-30 anni, eliminando quelli invasivi e valorizzando la filiera bosco-legna-energia. Risultato operativo: l'Italia importa il 70 per cento del legno che usa mentre i boschi montani aumentano, creano danni all'agricoltura e non tutelano il territorio. Inutile aggiungere altro.

Eppure si continua a rimanere ostinatamente, ottusamente sordi.

Anzi, si peggiora la situazione facendo esattamente il contrario di quanto sarebbe ragionevole fare.

Calano le risorse pubbliche, si cominciano a ridurre i servizi la dove vi è meno utenza, cioè meno persone. Così per i treni, per gli sportelli postali, per gli ospedali, per le infrastrutture.

La crisi strutturale che stiamo attraversando sta silenziosamente abbattendo la scure anche sui territori alpini, con conseguenze pesantissime sull'intera collettività nazionale. L'affermarsi di un rinnovato centralismo e la forsennata applicazione di principi puramente quantitativi alla montagna, con relativi tagli lineari alla spesa pubblica che ignorano completamente le diversità territoriali e i servizi che la popolazione offre alla collettività nel mantenere il territorio abitato, stanno pericolosamente aumentando le disparità, mettendo sotto attacco anche le autonomie e portando molte aree verso il punto di non ritorno.

Maggiori possibilità di autogoverno e il riconoscimento che in montagna una parte rilevante (oserei dire tutta) della fiscalità prodotta deve rimanere sul territorio, sono le condizioni indispensabili per un cambiamento di rotta.

Il salto di qualità lo fa il riconoscere, comunicare e saper difendere la diversità della montagna. Una diversità che, ci tengo a precisarlo, non è antitetica ma inclusiva. Un primo punto sta nel riuscire a valorizzare la diversità delle aree prettamente montane per garantire rapporti funzionali equilibrati con le aree circostanti; il secondo nel rivendicare e applicare strumenti diversi.

Quello che a mio avviso resta prioritario è l'impegno a fare in modo che una costruttiva diversità della montagna trovi adeguato spazio e riconoscimento politico a tutti i livelli. A partire da una più forte e convinta consapevolezza di tutti noi per resistere ad una appiattente omologazione.

In tanti anni il "sistema montagna" non ha riscontrato adeguate risposte a livello normativo nazionale. Se si escludono le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, dotate d'ampia autonomia politica, amministrativa e finanziaria, nessuna politica né nazionale né regionale ha saputo affrontare con convinzione, continuità ed efficacia la questione centrale dell'abitabilità delle aree montane, del riconoscimento e della valorizzazione delle peculiarità storico-culturali, dell'organizzazione sociale e dei processi economici. Nella migliore delle ipotesi si sono attuati provvedimenti parziali e scollegati tra loro.

Le soluzioni prospettate e le misure adottate sono sempre state improntate a riprodurre modelli lontani dalla comprensione, dalle conoscenze e dalle esigenze del territorio montano, specialmente per quanto riguarda le Alpi. Le Alpi "ordinarie" vivono da anni la paura e l'incertezza che derivano dal non poter governare i propri destini, dal contare poco nel mercato della politica anche perché pochi sono i suoi abitanti. La gente di montagna percepisce chiaramente l'incomprensione e la distanza (non solo fisica ma anche culturale) di livelli di governo da cui dipende il suo futuro. Una condizione che produce smarrimento, sfiducia, insicurezza e accentua paradossalmente la pratica della delega verso l'alto e dell'inconsapevole accettazione dell'asservimento politico e culturale, anziché quella dell'assunzione di responsabilità.

Finche la sorte delle Alpi sul versante italiano dipenderà dalle politiche nazionali e da Regioni che, di fatto, hanno riprodotto tutti i difetti dello Stato nazionale, a cominciare da una pervicace gestione accentratrice, non ci sarà alcuna possibilità di un futuro abitato per il versante italiano di queste nostre montagne, fatta esclusione per le realtà autonome.

In questo senso con l'articolo 15 la Regione Veneto traccia una via nuova, organica, apre una strada innovativa e coraggiosa.

La seconda grande portata dell'articolo 15 riguarda certamente la Provincia di Belluno.

Una provincia INTERAMENTE montana (e non è la stessa cosa che parzialmente montana); non sei periferia di una metropoli, ma un territorio omogeneo con caratteristiche montane, con deficit strutturali, demografici, fisici. Con servizi ed opportunità di lavoro che sono lontane. Non fai il pendolare città-montagna.

Ma anche una provincia che confina con due province autonome, una regione a statuto speciale e uno stato estero.

Questo elemento è spesso sottovalutato nelle sue conseguenze. Io colgo questo fatto anche quando ne parlo in quest'aula, ma è sottovalutato anche in Valbelluna.

Invece nelle terre alte, in quelle di confine, questo elemento diviene sempre più pesante e condizionante man mano che la crisi intacca il sistema economico e sociale ed i referendum ne sono il termometro. Il deficit di competitività rispetto ai territori confinanti diviene sempre più pesante e sempre più insopportabile.

Proprio questo elemento fu alla base del primo riconoscimento della specificità, rimasto peraltro lettera morta.

La legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" fondava un primo riconoscimento delle peculiarità della montagna bellunese: "[…] al fine di valorizzare la specificità delle condizioni socioe-conomiche del proprio territorio, su iniziativa della provincia interessata, con legge regionale previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali di cui all'articolo 18, ulteriori funzioni amministrative possono essere attribuite alle province; in particolare viene riconosciuta la specificità alla provincia di Belluno in relazione alle convenzioni comunitarie per le zone transfrontaliere".

La Provincia, perlomeno nelle zone montane, è l'istituzione che ha la dimensione, la cultura, le caratteristiche per disegnare e attuare politiche di sviluppo di un territorio vasto e omogeneo, per costruire processi relazionali, per coinvolgere i soggetti pubblici e privati, per affermare un modello di governo del territorio in grado di superare la frammentazione, senza farsi fagocitare da quei localismi che spesso emergono in contesti più ampi ed eterogenei. La Provincia è il luogo della condensazione delle istanze, il luogo dove far coagulare attese e progetti. La Provincia è l'ente che ha il peso istituzionale e politico per costruire dialogo e relazioni orizzontali con gli altri territori montani, per costruire una piattaforma territoriale che possa confrontarsi con pari dignità con le aree di pianura e affermare in Europa una politica regionale per le Alpi.

Noi sappiamo che qualunque cosa facciamo non riusciremo con le sole decisioni della regione a guarire tutti problemi delle zone montane e nemmeno a colmare le enormi disparità con le province confinanti con quella di Belluno ; ma sappiamo anche che è nostro dovere operare con tutte le nostre forze, con tutto il nostro ingegno, con tutte le capacità politiche che abbiamo per ridurre il più possibile i problemi, le incongruenze, i disagi e le distanze. Per farlo dobbiamo però acquisire pienamente la consapevolezza che i soldi spesi nei territori montani sono un mero costo se inseriti in politiche assistenziali, ma possono essere un grande investimento per tutti se al servizio di politiche di sviluppo che facciano delle differenza una grande ricchezza.

Il nuovo Statuto regionale del Veneto ha fatto in questo senso un passo storico, riconoscendo all'interno dell'ordinamento regionale la specificità della Provincia di Belluno. E la legge Delrio, lungi dal rappresentare un ostacolo a quanto da noi previsto, ne rappresenta invece un completamento, un rafforzamento ed uno stimolo. Ed il riconoscimento previsto nel testo di modifica del titolo V della Costituzione in discussione al Senato sanziona che non si tratta di una fase transitoria, di una scelta temporanea, ma di un dato stabile di valore costituzionale.

Il terzo punto che voglio sottolineare a sostegno della mia affermazione iniziale riguarda l'organizzazione dell'ente regione ed il suo ruolo.

L'articolo 15 prospetta una regione diversa da quella fino ad oggi conosciuta.

Fino ad oggi i rapporti tra Stato ed enti locali ma anche quelli fra regione ed enti locali erano sempre e comunque di emanazione del potere dall'alto verso il basso e di assunzione delle decisioni dal centro verso la periferia.

Quello che si delinea con l'art. 15 è invece uno scenario nuovo per certi versi capovolto.

Una regione che governa e non amministra se non il minimo indispensabile; che esalta le autonomie locali e vede in esse una fonte di coesione del territorio e l'opportunità di superare un sistema costoso di enti e società di gestione. Una realtà nella quale i progetti partono dalla periferia verso il centro. Una regione che diventa elemento propulsore della collaborazione con le autonomie locali.

Si tratta di un ribaltamento di prospettiva che suscita resistenze, a volte comprensibile, a volte meno.

Capisco ma non posso affiancare le resistenze di quei funzionari e dirigenti che abituati ad un certo tipo di gestione si trovano spaesati e avanzano dubbi sulla norme e sulle interpretazioni e sulla sua futura applicazione. Li capisco, ma guai se noi ci fermassimo di fronte a queste resistenze. A quei funzionari e dirigenti che hanno dimostrato capacità e professionalità noi dobbiamo chiedere di mettere queste loro intelligenze al servizio di una scelta politica innovativa e non per frenarne l'attuazione. Capisco ma le considero poco tollerabili le resistenze di quegli assessori che abituati alla gestione amministrativa e cioè a tenere i cordoni della borsa, vedono in questo una perdita di potere. Dico loro pazienza se perdete potere. Acquisirete però una dimensione politica fino ad ora assente.

Capisco le resistenze dei consiglieri, non bellunesi, che dicono: "ma noi come facciamo a giustificare un intervento che viene colto come un favore al bellunese?"

Si potrebbe dire: spiegate che in realtà è rivolto a tutta la montagna e che se la montagna si regge è un vantaggio per tutti, ma sarebbe limitativo.

Il punto vero è che questa legge apre una prospettiva diversa per tutti i territori veneti, per la valorizzazione di tutte le autonomie e tutte le specificità.

Allora dico a tutti i colleghi, ed in particolare a quelli della Lega: abbiamo fatto tutti assieme uno statuto importante, che ci qualifica. Ora il nostro compito è esaltarne tutte le potenzialità, far si che dia tutti i frutti possibili e non frenarne per paura o convenienza l'attuazione. Per un partito territoriale ed autonomista questo è un terreno di sfida formidabile. Mettiamo il meglio di ognuno per andare avanti, si rilanci, questo non è l'atto finale, non è il traguardo ma la partenza di una idea diversa di regione.".

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 4

- Il testo dell'art. 13 della legge n. 180/2011 è il seguente:

"Art. 13 Disciplina degli appalti pubblici

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, attraverso i rispettivi siti istituzionali, rendono disponibili le informazioni sulle procedure di evidenza pubblica e, in particolare, sugli appalti pubblici di importo inferiore alle soglie stabilite dall'Unione europea nonché sui bandi per l'accesso agli incentivi da parte delle micro, piccole e medie imprese.

2. Nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, la pubblica amministrazione e le autorità competenti, purché ciò non comporti nuovi o maggiori oneri finanziari, provvedono a:

a) suddividere, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, gli appalti in lotti o lavorazioni ed evidenziare le possibilità di subappalto, garantendo la corresponsione diretta dei pagamenti da effettuare tramite bonifico bancario, riportando sullo stesso le motivazioni del pagamento, da parte della stazione appaltante nei vari stati di avanzamento;
b) semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra micro, piccole e medie imprese privilegiando associazioni temporanee di imprese, forme consortili e reti di impresa, nell'ambito della disciplina che regola la materia dei contratti pubblici;
c) semplificare l'accesso delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici di fornitura di servizi pubblici locali, banditi dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per importi inferiori alle soglie stabilite dall'Unione europea, mediante:
   1) l'assegnazione tramite procedura di gara ad evidenza pubblica ovvero tramite assegnazione a società miste pubblico-private, a condizione che la selezione del socio privato avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità previsti dall'Unione europea, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione dell'appalto;
   2) nel rispetto di quanto previsto dalla lettera a), l'individuazione di lotti adeguati alla dimensione ottimale del servizio pubblico locale;
   3) l'individuazione di ambiti di servizio compatibili con le caratteristiche della comunità locale, con particolare riferimento alle aree dei servizi di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti, del trasporto pubblico locale, dei servizi di manutenzione e riparazione nelle filiere energetiche, dell'illuminazione pubblica, dei servizi cimiteriali, di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, di manutenzione delle infrastrutture viarie e di manutenzione delle aree verdi;
d) introdurre modalità di coinvolgimento nella realizzazione di grandi infrastrutture, nonché delle connesse opere integrative o compensative, delle imprese residenti nelle regioni e nei territori nei quali sono localizzati gli investimenti, con particolare attenzione alle micro, piccole e medie imprese.

3. Le micro, piccole e medie imprese che partecipano alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture possono presentare autocertificazioni per l'attestazione dei requisiti di idoneità. Inoltre le amministrazioni pubbliche e le autorità competenti non possono chiedere alle imprese documentazione o certificazioni già in possesso della pubblica amministrazione o documentazione aggiuntiva rispetto a quella prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4. La pubblica amministrazione e le autorità competenti, nel caso di micro, piccole e medie imprese, chiedono solo all'impresa aggiudicataria la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità previsti dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nel caso in cui l'impresa non sia in grado di comprovare il possesso dei requisiti si applicano le sanzioni previste dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché la sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento per un periodo di un anno.

5. È fatto divieto alla pubblica amministrazione, alle stazioni appaltanti, agli enti aggiudicatori e ai soggetti aggiudicatori di richiedere alle imprese che concorrono alle procedure di cui al comma 1 requisiti finanziari sproporzionati rispetto al valore dei beni e dei servizi oggetto dei contratti medesimi.".

Nota all'articolo 9

- Il testo dell'art. 22 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è il seguente:

"Art. 22 Interventi subordinati a denuncia di inizio attività (decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, commi 7, 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come modificato dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 10 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669; decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, art. 11, convertito, con modifiche, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135; decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, in part. articoli 34 ss, e 149)

1. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non

violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

3. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

4. Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.

5. Gli interventi di cui al comma 3 sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

6. La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

7. E' comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.".

Nota all'articolo 12

- Il testo dell'art. 1, comma 57, della legge n. 56/2014 è il seguente:

"Art. 1.

57. Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.".

Nota all'articolo 15

- Il testo dell'art. 6 della legge regionale n. 40/2012 è il seguente:

"Art. 6 - Consiglio delle autonomie montane.

1. È istituito il Consiglio delle autonomie montane quale organo permanente di monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi, della programmazione e della legislazione regionale in materia di aree montane.

2. Il Consiglio delle autonomie montane svolge, altresì, funzioni concertative e consultive sulle proposte di legge e sugli atti generali di programmazione afferenti la disciplina specifica della montagna, nonché sui criteri per la concessione di fondi regionali d'interesse della stessa. Formula, inoltre, proposte alla Giunta regionale e ai soggetti che operano nelle aree montane in merito allo sviluppo delle stesse.

3. Il Consiglio delle autonomie montane è composto dal Presidente della Giunta regionale o da un assessore regionale da lui delegato, dai presidenti delle unioni montane, dal Presidente della delegazione regionale Veneto dell'Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani (U.N.C.E.M.), dai presidenti delle province il cui territorio comprende comuni montani, dai presidenti dei consorzi dei bacini imbriferi montani e dai presidenti delle camere di commercio il cui territorio comprende comuni montani.

4. Il Presidente del Consiglio delle autonomie montane è eletto a maggioranza dei componenti tra i presidenti delle unioni montane.

5. Il Consiglio delle autonomie montane approva un proprio regolamento che ne disciplina il funzionamento.

6. Le funzioni di segretario del Consiglio delle autonomie montane sono svolte da un segretario di unione montana scelto dal Presidente del Consiglio delle autonomie montane.

7. Il Consiglio delle autonomie montane opera senza oneri a carico della Regione o delle unioni montane.".

4. Struttura di riferimento

Sezione riforme istituzionali e processi di delega