

La specificità della Provincia di Belluno e i rapporti con la Regione del Veneto: brevi considerazioni sull'art. 15 del nuovo Statuto regionale

Luca Dell'Osta

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La specificità di Belluno, Provincia sui generis. – 3. Ancora sulle ragioni della specificità: il « ... territorio transfrontaliero ... ». – 4. Segue: « ... interamente montano ... ». – 5. Segue: « ... nonché abitato da significative minoranze linguistiche ... ». – 6. Il conferimento di forme e condizioni particolari di « ... autonomia amministrativa, regolamentare ... ». – 7. Segue: « ... finanziaria ... ». – 8. Una «specificità» incostituzionale? – 9. Le Province, oggi. – 10. La Provincia di Belluno come ente di secondo grado. – 11. La «specificità» di un territorio provinciale senza Provincia. – 12. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente elaborato intende approfondire il rapporto – con particolare riferimento al conferimento di funzioni amministrative – che oggi intercorre tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno, a seguito dell'approvazione del nuovo Statuto regionale¹.

Grazie a quest'ultimo, infatti, e per quanto qui di interesse, con il conferimento «alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche, [di] forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria»², il Ve-

(1) L.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1, che ha interamente sostituito il precedente Statuto, contenuto nella legge 22 maggio 1971, n. 340.

(2) Art. 15, comma 5, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1, che si riporta integralmente di seguito per comodità di lettura e per evitare ulteriori rimandi in nota: «La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da si-

neto ha stabilito un legame del tutto particolare con la Provincia di Belluno, operando una scelta in palese controtendenza rispetto agli intendimenti di chi, nel dibattito politico degli ultimi anni, ha visto la Provincia – con una dose di forse eccessiva approssimazione – come un ente a volte semplicemente inutile, e a volte origine di buona parte dei mali che affliggono il sistema istituzionale italiano.

Nel caso veneto e bellunese, la Provincia è stata arricchita di numerose funzioni che le sono state conferite dal legislatore regionale. Tale legame tra i due enti non è quindi il risultato – magari non voluto – di una stratificazione normativa che si potrebbe definire, senza tema di smentita, sconclusionata³ e «contorta»⁴ (e che ha portato l'ente-Provincia, in Italia, a gestire sempre maggiori funzioni, a dispetto degli intenti volti ad attribuirgli – in quanto ente di “area vasta”⁵ – solamente compiti di coordinamento e di programmazione⁶); al contrario, grazie al nuovo Statuto, muta in senso sostanziale il rapporto tra Regione e Provincia, e questo

gnificative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale».

(3) Cfr., *inter alia*, F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, in questa Rivista, supplemento n. 5, 2006, p. 45; A. BARBERA, *Da un federalismo «insincero» a un regionalismo «preso sul serio»? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, ottobre 2012.

(4) L'espressione è di S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 6.

(5) Per una definizione del concetto di “area vasta” e per una riflessione sul governo dell'area vasta, vedi M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti “intermedi” o di area vasta*, in *Astrid – rassegna*, 36, 2006; G.C. DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (Provincia ed area metropolitana)*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia: Stato, Regioni, Enti locali*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2008; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in www.federalismi.it, 1, 2014.

(6) Sui compiti di programmazione, promozione, indirizzo e raccordo delle Province, vedi M. RENNA, *Art. 20. Compiti di programmazione* (commento), in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 144 ss.

per 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'art. 118 Cost.

Il presente lavoro ha proprio l'obiettivo di analizzare le ragioni che, in senso contrario rispetto al comune sentire, hanno portato la Regione del Veneto a «riconosce[re]» – a livello statutario – «le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto»⁷, e soprattutto a potenziare (e «autonomizzare») la Provincia di Belluno, con il conferimento a essa di una serie organica di materie puntualmente elencate nel quinto comma dell'art. 15 del nuovo Statuto.

2. La specificità di Belluno, Provincia sui generis

Prima di capire *come* sia possibile attuare un'autonomia «differenziata» per la Provincia di Belluno, è opportuno soffermarsi sul *perché* di una tale autonomia, ossia sul perché, a giudizio di chi scrive, è possibile ritenere del tutto peculiare il rapporto che oggi intercorre tra gli enti di cui si tratta.

La spiegazione di questo interrogativo è strettamente legata all'identità della Provincia di Belluno, la quale – come icasticamente puntualizzato dallo Statuto del Veneto – ha un «territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche». Sono proprio questi tre elementi a fondare la specificità del territorio della Provincia di Belluno, alla quale lo Statuto attribuisce l'autonomia. Inoltre, il riconoscimento della «specificità» del territorio bellunese non è un generico principio, la cui attuazione è interamente demandata alla discrezionalità del legislatore regionale ordinario: lo Statuto infatti si spinge oltre, evidenziando una serie di materie in cui dovranno essere conferite le «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», materie che riguardano, «in particolare», «politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo».

(7) Art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

3. Ancora sulle ragioni della specificità: il «...territorio transfrontaliero...»

Fra gli elementi richiamati, il «territorio transfrontaliero» è il primo. Una tutela per le zone transfrontaliere era già prevista dal TFUE⁸. Va evidenziato che il legislatore europeo annovera fra le zone con permanenti svantaggi non solo i territori transfrontalieri, ma anche quelli montani. Anche la legge 7 aprile 2014, n. 56, attribuisce alle Province montane «confinanti con Paesi stranieri»⁹ ulteriori funzioni fondamentali, previste dall'art. 1, comma 86, della stessa legge.

Per quanto riguarda la Provincia di Belluno, confinare con l'Austria, Paese da sempre all'avanguardia nella tutela della montagna per la sua stessa posizione geografica, significa doversi confrontare quotidianamente con una realtà molto più attenta alla valorizzazione del territorio montano e della sua peculiare economia (in specie in materia turistica e agricola), più di quanto non lo sia – e probabilmente più di quanto non lo possa essere – la Regione Veneto. Questo *deficit* di competitività è tanto maggiore se si ricorda, per completezza, che la Provincia di Belluno confina inoltre con le Province autonome di Trento e Bolzano e con la Regione a Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, tre realtà che, in virtù della loro ampia autonomia, hanno potuto predisporre politiche vantaggiose per lo sviluppo delle aree montane¹⁰.

(8) Si vedano gli artt. 174 TFUE, ex art. 158 TCE, e il successivo art. 175 TFUE, ex art. 159 TCE.

(9) Art. 1, comma 3, legge 7 aprile 2014, n. 56.

(10) Il territorio della Provincia autonoma di Bolzano è interamente montano; il territorio della Provincia autonoma di Trento è quasi interamente montano (solamente l'8,5% del territorio provinciale – 540 km² su una superficie totale di 6.212 km² – è situato in una fascia altimetrica fra i 65 e i 500 metri sul livello del mare). Si può aggiungere che, per quanto il «territorio transfrontaliero» possa sembrare l'argomento di minor pregnanza per giustificare la «specificità» della Provincia di Belluno, si segnala che è l'unico elemento sul quale la l.r. 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. È anche opportuno accennare, in questa sede, ai *referendum* per cambiare Regione che, dal 2005 a oggi, hanno interessato quindici Comuni bellunesi e l'intera Provincia di Belluno. Sconfina dalla presente trattazione analizzare le motivazioni che hanno portato all'indizione dei *referendum*. Tuttavia, è possibile ricavare un minimo comune denominatore, individuabile nel disagio che le popolazioni bellunesi vivono quotidianamente, stretti fra due territori autonomi che, come si è visto, possono prevedere (e prevedono) forme di accentuata tutela nei confronti delle loro popolazioni. Sull'«inattuabile» *referendum* richiesto dalla Provincia di Belluno per il passaggio in Trentino-Alto Adige, vedi F. RATTO TRABUCCO, *L'inattuabile refe-*

4. *Segue: «...interamente montano...»*

Il secondo elemento posto alla base della «specificità» della Provincia di Belluno è il suo territorio interamente montano. Il peculiare rapporto istituito tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno appare tanto più significativo qualora si leggano gli Statuti delle altre Regioni ordinarie, che hanno sì implementato politiche in favore della montagna, però senza arrivare a prevedere una differenziazione provinciale¹¹.

rendum per l'aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige, in questa Rivista, 3, 2011; definisce «paradossale» la «richiesta di alcuni Comuni [...] di essere staccati dalla esuberante Regione Veneto» M. MALO, *Principi e sistema veneto*, in M. MALO (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 96. Sulle «soluzioni messe sul piatto» per risolvere i problemi del territorio bellunese prima dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, vedi M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle "secessioni" dei Comuni di confine (e dei privilegi finanziari delle autonomie speciali)*, in www.federalismi.it, 9, 2008, p. 1.

(11) Gli Statuti di Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 e successive modificazioni), Campania (l.r. 28 maggio 2009, n. 6) e Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7) nulla prevedono in merito alla tutela della montagna. Prevedono invece forme di tutela gli Statuti di Marche (l. statutaria 8 marzo 2005, n. 1, che all'art. 4, comma 7, prevede che la Regione «riconosce la specificità del territorio montano e delle aree interne. Promuove politiche di intervento e di riequilibrio per assicurare un'equa distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, occasioni di lavoro e adeguate condizioni di vita» e che all'art. 36, comma 5, prevede che «la Regione valorizza il ruolo delle Comunità montane»), Umbria (l.r. 16 aprile 2005, n. 21, che all'art. 11, comma 2, prevede che la Regione «tutela il patrimonio montano e rurale, idrico e forestale [...]»), Lazio (l. statutaria 11 novembre 2004, n. 1, che all'art. 8, comma 3, prevede che la Regione «opera per rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli Comuni, alle aree rurali e montane nonché alle isole»), Abruzzo (Statuto 28 dicembre 2006, che all'art. 7, comma 4, prevede che «la Regione persegue il riequilibrio sociale ed economico in favore delle aree montane ed interne, assumendo adeguate iniziative», che all'art. 9, comma 1, prevede che «la Regione protegge e valorizza il paesaggio, le bellezze naturali, l'ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l'assetto del territorio e il patrimonio rurale e montano, garantendone a tutti la fruizione» e che all'art. 69, comma 3, prevede che «la legge può attribuire o delegare funzioni amministrative a determinate categorie di Enti locali o a singoli Enti locali, tenendo conto della specificità delle funzioni da esercitare, della adeguatezza e della differenziazione esistente tra gli Enti locali riceventi»), Molise (Statuto contenuto nella deliberazione legislativa 22 febbraio 2011, n. 35, promulgato il 16 aprile 2014, che all'art. 3, comma 1, lett. b) prevede che la Regione cura in particolare «la valorizzazione dei propri territori e del patrimonio idrico e forestale, nonché la tutela delle specificità delle zone montane e collinari e della biodiversità»), Basilicata (l. 22 maggio 1971, n. 350, che all'art. 5, comma 2, prevede che «la Regione [...] assume iniziative in favore delle zone e delle Comunità montane» e che all'art. 9 prevede che «la Regione pone particolare impegno per lo sviluppo globale ed organico della montagna e per la crescita economica, sociale e democratica delle Comunità montane») e Calabria (l.r. 19 ottobre 2004, n. 25, che all'art. 48, comma 3, lett. a), riferendosi al Consiglio delle Autonomie locali, si limita a prevedere che «la legge regionale: a) disciplina le modalità e i criteri di composizione dell'organo, garantendo la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali, ispirandosi a criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale nella individuazione dei suoi componenti, tutelando la rappresentanza dei piccoli Comuni, dei Comuni montani, nonché dei Comuni delle minoranze linguistiche»).

Una premessa di carattere semantico: per quanto riguarda il Veneto, l'attuale definizione di zone montane è contenuta nella l.r. 3 luglio 1992, n. 19 (*Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane*) e successive modifiche (l.r. 9 settembre 1999, n. 39; l.r. 28 settembre 2012, n. 40)¹².

«La montagna soffre di uno svantaggio geografico strutturale permanente che determina un differenziale di costi a carico delle funzioni insediate»¹³. E in questo la montagna veneta, e quella bellunese in particolare, non fanno eccezione:

- una prima criticità della montagna riguarda la «polverizzazione amministrativa»¹⁴. La presenza sul territorio di molti piccoli Comuni, con una forte identitarizzazione intorno al singolo municipio, rende difficile non solo la gestione dei servizi sul territorio, ma anche «l'organizzazione di efficienti ed efficaci interventi di sostegno»¹⁵. In questo senso, la scarsità della popolazione e la difficoltà a confrontar-

(12) Per una definizione di “zona altimetrica di montagna” vedi *Glossario dei principali termini statistici*, disponibile in www.statistica.Regione.veneto.it. Per approfondire, vedi *Annuario statistico italiano* per l'anno di interesse (sezione “Ambiente e territorio”), dall'anno 2000 disponibili in formato elettronico sul sito www.istat.it. A livello europeo, manca una definizione organica di “montanità”, dal momento che «le definizioni esistenti sono [...] legate a politiche di tipo settoriale, con particolare riferimento alla politica agraria comune (Pac) ed allo sviluppo rurale» (V. COLLESELLI, *Quale montagna, quali montagne? Analisi degli interventi normativi*, in Aa.Vv., *Libro bianco sulla montagna veneta*, Santa Giustina, Unione Artigiani e Piccola Industria di Belluno, 2012, disponibile in http://confartigianatobelluno.eu/mont_veneta.asp, p. 21).

(13) G. GORLA, *Le determinanti economiche degli svantaggi relativi della montagna*, in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Bologna, Bononia University Press, 2007, p. 5. La frase ricalca, in parte, l'enunciato normativo contenuto nell'art. 27, comma 2, legge 6 luglio 2009, n. 42 («[...] svantaggi strutturali permanenti [...]»). Di «disagio degli abitanti delle zone montane» parla invece F. ANGELINI, *Art. 44* (commento), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, vol. I, 2006, p. 904. Per completezza, va comunque registrato che pare essersi definitivamente superata una concezione della montagna come zona esclusivamente svantaggiata o emarginata (lo dimostra lo stesso testo dell'art. 15 dello Statuto veneto, qui in commento), in favore di una visione che individua in essa – all'opposto – un elemento di crescita e di sviluppo, e non in via esclusiva per le popolazioni autoctone (in tal senso, vedi anche *infra* in questo paragrafo).

(14) L'espressione è in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *Il Veneto e le sue Montagne. Priorità ed azioni. Proposta di Piano Programmatico Regionale 2010-2015*, in www.montagna-europa.it, 2009, p. 3.

(15) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *Le diverse montagne del Veneto*, in Aa.Vv., *Libro bianco sulla montagna veneta*, cit., p. 74.

- si con realtà amministrative più complesse possono anche portare a una rilevante difficoltà nella selezione della classe dirigente;
- complanare alla polverizzazione amministrativa è la dimensione territoriale della Provincia di Belluno, ampia ma scarsamente abitata¹⁶, con i centri urbani spesso molto distanti l'uno dall'altro e situati in zone non sempre facilmente accessibili, soprattutto in inverno, con le condizioni climatiche avverse. Anche questo aspetto si esterna nella difficoltà ad organizzare i servizi primari sul territorio e a far sì che possa svilupparsi un tessuto di imprese tradizionali competitive sul mercato, nonostante la Provincia di Belluno presenti un numero di addetti all'industria leggermente superiore al dato del Veneto;
 - un'altra problematica, in parte conseguente alle due sopra evidenziate, è di carattere demografico, nelle forme di una bassa natalità (generalmente inferiore, in tutti i Comuni della Provincia di Belluno, alla mortalità¹⁷) e di un saldo migratorio che si pare essere positivo, ma che evidenzia uno spopolamento delle cosiddette "terre alte" in favore dei centri più grandi, di quelli più vicini alle principali arterie di comunicazione e di conseguenza alla "pianura", o di quelli la cui economia è più legata ai servizi. In questo senso, il potenziale vantaggio delle "terre alte", più di tutte le altre a fortissima vocazione turistica, viene vanificato proprio dalle criticità di cui si è detto (scarsa popolazione, difficoltà nei trasporti, oltre a un marcato stagionalismo);
 - infine, e subordinatamente rispetto a quanto sopra esposto, un'ulteriore criticità riguarda l'arretratezza infrastrutturale della Provincia, attinente in particolare alle vie di comunicazione¹⁸.

(16) Superficie: 3.678 km²; popolazione: 213.474 (dati censimento 2011); densità: 58,04 abitanti/km². Va sottolineato, come argomentato in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 3 nota 3, che «gli indicatori relativi alla dispersione territoriale vengono spesso interpretati con una accezione positiva nelle indagini sulla qualità della vita [...]. È opportuno sottolineare tuttavia come tali dati vadano attentamente valutati avendo la dispersione territoriale anche e soprattutto *effetti negativi per quanto concerne i servizi pubblici per la persona*» (corsivo nostro).

(17) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, pp. 84-87.

(18) Parametrato a 1,000 il riferimento della Regione Veneto nel suo complesso, Belluno ha i seguenti indici relativi alle dotazioni infrastrutturali: rete stradale 0,666; rete ferroviaria 0,108; aeroporti 0,137; impianti e reti energetico ambientali 0,533; strutture e reti per la telefonia e la telematica 0,422; reti bancarie e di servizi vari 0,475; strutture culturali e ricreative 0,550; strutture per l'istruzione 0,361; strutture sanitarie 0,602. Nostra rielaborazione di dati tratti da Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 3 (riferibili al 2007).

A questo punto è possibile circoscrivere il cosiddetto fenomeno del “differenziale montagna”, cioè le differenze di costo derivanti da: «a) il maggiore fabbisogno di *input* a parità di *output* (minore produttività fattoriale totale); b) il particolare *mix* della domanda, che richiede prodotti più *input intensive*; [...] c) le ridotte alternative di produzione, che determinano una produttività inferiore dei fattori di produzione»¹⁹. Il differenziale montagna può quantificarsi in circa un quarto (variabilmente tra il 20 e il 30%) per quanto riguarda il minore reddito netto di un’azienda agricola di montagna rispetto a quella di pianura, e il maggior costo per i servizi sanitari e di trasporti; arriva al 300% per quanto riguarda la manutenzione ordinaria delle strade di montagna e addirittura al 600% relativamente agli interventi (straordinari) di adeguamento della rete viaria²⁰.

Alla luce di quanto detto, appare chiaro che il legislatore statutario, formulando l’art. 15, abbia voluto vedere nella montagna non un peso, bensì una risorsa da valorizzare, dal momento che «l’abbandono o il mantenimento in condizioni di marginalità di interi territori all’interno di Paesi avanzati [può] costituire una perdita economica non solo per le

(19) G. GORLA, *cit.*, p. 10. L’autore, nelle pagine precedenti, ricorre ad alcuni esempi per spiegare le sue conclusioni, che è opportuno in questa sede riportare *passim*: «Per costruire il medesimo tipo di abitazione, si ponga una casa singola, in montagna occorre impiegare quantità maggiori di taluni *input* rispetto alla pianura, a parità di altri *input*, per predisporre l’area da edificarsi, per realizzare le fondazioni su determinati tipi di suoli, per garantire la protezione delle condizioni climatiche più rigide, per rispettare più stringenti vincoli ambientali, ecc. [...]. Costruire una abitazione singola richiede lo stesso impiego di fattori di produttività alle diverse localizzazioni, così come costruire case a schiera, palazzine, palazzi, ecc. Tuttavia in montagna prevale la domanda di abitazioni di tipo diverso da quello di pianura, abitazioni alle quali sono associati maggiori fabbisogni unitari (*input* per unità di superficie complessiva), poiché diversa è l’utilità del medesimo bene che deriva ai consumatori [...]. Un ulteriore aspetto, rilevante soprattutto (ma non esclusivamente, almeno in linea di principio) per il comparto agricolo, è costituito dalla minore libertà nella scelta dell’ordinamento produttivo, in quanto vincolato al limitato numero di possibilità consentite dall’ambiente. Ciò impedisce di scegliere combinazioni culturali potenzialmente più vantaggiose, dunque comprime (potrebbe comprimere) la redditività dell’attività a paragone dell’agricoltura di pianura e, di conseguenza, determina una minore capacità a remunerare i fattori della produzione [...]».

(20) I dati sono contenuti in Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli, *cit.*, p. 17. Per approfondire il tema dei sovraccosti della montagna (e in particolare delle montagne della Valle d’Aosta, del Trentino e del Molise), si vedano gli studi ampiamente documentati contenuti in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi agiuntivi*, Bologna, Bononia University Press, 2007.

popolazioni direttamente interessate, ma per l'intera collettività»²¹. Come appare evidente, le criticità sopra esposte inducono a parlare non di “montagna”, bensì di “montagne” (esigenza d'altra parte già fatta propria dalla dottrina più attenta, che criticava «il carattere “indifferenziato” della [definizione di] “montagna”»²² contenuta nella l. 25 luglio 1952, n. 991). Non è pertinente affrontare in questa sede i criteri con cui è possibile suddividere conseguentemente le diverse zone della Provincia di Belluno (e del Veneto)²³; tuttavia, non sfugge a chi scrive che una lettura disattenta dell'articolato normativo (e, in particolare, del punto in cui «la Regione», nel conferire «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», riconosce la «specificità del [...] territorio» bellunese) potrebbe portare a sostenere che lo Statuto, parlando di «specificità» al singolare, appiattisca le peculiarità che caratterizzano le singole zone della Provincia di Belluno, peculiarità che sono (paradossalmente!) tanto più evidenti, molteplici e numerose, quanto più si fanno proprie le caratteristiche critiche di natura amministrativa, territoriale, demografica e infrastrutturale di cui si è detto. Tale interpretazione non appare fondata. Se è vero che il comma in esame è interamente dedicato alla Provincia di Belluno, non si può innanzitutto tralasciare l'ultima sua parte, che ribadisce – declinandolo nel contesto territoriale di riferimento – il principio di sussidiarietà già co-

(21) G. GORLA, *cit.*, pp. 5-6. In questo senso vedi anche C. DESIDERI, voce *Montagna*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1976, in particolare pp. 890-891: «In realtà sembra che i territori montani nel loro complesso si caratterizzino sempre più come aree marginali allo sviluppo in presenza del progressivo “concentrarsi” delle attività produttive nelle zone più favorite della bassa collina e pianura. Questa situazione non è senza conseguenza sulla condizione dei suoli e, in genere, ambientale dei territori montani; l'esodo, accompagnato allo spopolamento (che si ha quando l'attività agricola non viene sostituita da altre), determina infatti un ulteriore degradamento, cui si accompagna un aggravamento del dissesto idrogeologico con effetti *che interessano altresì le zone di collina e di pianura* [...]. L'esigenza di frenare l'esodo delle popolazioni e di integrarne i redditi, le prospettive e gli indirizzi di politica economica diretti a ristrutturare il settore agricolo, gli indirizzi di politica ambientale diretti a dar luogo a interventi prevalentemente conservativi, sono poi tutti elementi – a volte anche tra loro contraddittori – ai quali si fa riferimento per affermare l'opportunità di considerare i problemi dei territori montani non più solo in relazione alle prospettive dell'agricoltura *bensì anche a quelle del turismo, dell'artigianato, dell'industria e dei servizi*». Corsivi nostri.

(22) C. DESIDERI, *cit.*, p. 892.

(23) Ci sia consentito rimandare a S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, pp. 43-110.

stituzionalizzato nell'art. 118, comma 1, della Costituzione: «La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale». In questo senso, la Provincia può ulteriormente differenziare al suo interno le funzioni che le vengono attribuite dalla Regione, modellandole e parametrando alle «specificità delle singole comunità che compongono il Veneto»²⁴ e che sono riconosciute *in primis* proprio dalla Regione. Se, infatti, analizzando – alla luce delle criticità sopra evidenziate – le singole zone della Provincia di Belluno, «ne segue una fotografia d'insieme con diverse tonalità di colore»²⁵, il nuovo Statuto è lungimirante e, almeno nell'ambito delle materie in cui vanno applicate «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», in via sostanziale, «chiude il cerchio» della sussidiarietà, creando le condizioni affinché la Provincia di Belluno, «d'intesa con le autonomie locali [...] e sulla base di appositi accordi», possa essa stessa concretizzare quella specificità (nella specificità!) che la Regione riconosce nel primo comma dell'art. 15.

5. Segue: «...nonché abitato da significative minoranze linguistiche...»

Infine, la presenza di «significative minoranze linguistiche» è il terzo elemento sul quale l'art. 15, comma 5, fonda la «specificità» della Provincia di Belluno. In effetti, sono numerosi i territori sui quali insistono comunità il cui linguaggio – diverso dall'italiano, e preservatosi pressoché invariato nel corso dei secoli –, rappresenta un vero e proprio elemento identitario, fortemente caratterizzante il legame della popolazione con il territorio. Nelle «terre alte» è radicata la comunità di lingua ladina²⁶; in altre zone della Provincia sono invece presenti comunità germanofone: a Sappada/Plodn si parla un dialetto germanico bavaro-carinziano,

(24) Art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

(25) S. MAGOGA, G. ZORNITTA, *cit.*, p. 54.

(26) Vedi L. PANZERI, *I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci e ombre*, in *Le Regioni*, 3, 2013, p. 594.

mentre in Cansiglio (sul versante bellunese i Comuni di Tambre e Farra d'Alpago) si parla cimbri, varietà arcaica del bavarese.

Lo Statuto del Veneto, come altri Statuti regionali²⁷, richiama le «minoranze presenti nel proprio territorio»²⁸ già nel capo dedicato ai principi, e ne dispone il riconoscimento e la tutela aderendo, in questo senso, a un consolidato indirizzo legislativo nazionale e regionale che – a partire dall'art. 6 Cost. – prevede una valorizzazione delle minoranze linguistiche²⁹.

Tuttavia, il nuovo Statuto del Veneto, ponendo le minoranze alla base della specificità della Provincia di Belluno e prevedendo il conferimento a essa di forme particolari di autonomia proprio in materia di «minoranze linguistiche», si spinge oltre e crea le condizioni per «differenziare le misure di tutela, realizzando interventi funzionali non tanto al riconoscimento sempre e comunque di diritti linguistici in senso stretto [...] quanto, piuttosto, alla valorizzazione di ciascuna minoranza linguistica nella sua dimensione culturale»³⁰.

6. Il conferimento di forme e condizioni particolari di «...autonomia amministrativa, regolamentare...»

Come si concretizza il particolare rapporto intercorrente tra Regione del Veneto e Provincia di Belluno? Una delle sfide interpretative del nuo-

(27) A titolo di esempio, si vedano lo Statuto della Campania (l.r. 28 maggio 2009, n. 6) che tra gli obiettivi da perseguire inserisce «la tutela e la valorizzazione [...] delle diversità [...] linguistiche, nonché di quelle relative ai dialetti locali» (art 8, comma 1, lett. m)) e lo Statuto della Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7) per cui «la Regione riconosce, tutela e promuove le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio» (articolo 4, comma 1).

(28) Art. 2, comma 2, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

(29) A livello nazionale si vedano l. 15 dicembre 1999, n. 482 (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche*); d.P.R. 2 maggio 2001, n. 345 (*Tutela delle minoranze linguistiche storiche*); l. 19 febbraio 2007, n. 19 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali*). A livello regionale vedi l.r. 1° agosto 1974, n. 40 (*Tutela del patrimonio storico, linguistico e culturale del Veneto*); l.r. 23 dicembre 1983, n. 60 (*Provvidenze a favore delle iniziative per la valorizzazione della cultura ladina*) con successive modifiche contenute nella l.r. 22 maggio 1984, n. 24; l.r. 23 dicembre 1994, n. 73 (*Promozione delle minoranze etniche e linguistiche del Veneto*); l.r. 13 aprile 2007, n. 8 (*Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico e culturale veneto*).

(30) L. PANZERI, *cit.*, pp. 603-604.

vo art. 15, comma 5 è proprio quello di perimetrare il significato dell'espressione «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria», che ricalca quella già contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost.

La questione non è meramente semantica. Ci possono essere vari gradi di autonomia³¹, e un "conferimento di autonomia" generale, complessivo, senza ulteriori specificazioni, sarebbe apparso generico, difficilmente gestibile e, con ogni probabilità, eccessivamente rigido: il legislatore, in fase di attuazione, sarebbe stato costretto a conferire alla Provincia di Belluno tutta l'autonomia possibile (con l'unico limite delle «esigenze di carattere unitario» di cui al primo periodo del comma), senza la possibilità di adattarla alle esigenze concrete e mutevoli del territorio bellunese. Il conferimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» appare, al contrario, più flessibile: il grado di autonomia conferita non solo è legato alle specificità del territorio, ma ne è dipendente (ecco il motivo dell'utilizzo dell'aggettivo «particolari»). La Regione, inoltre, deve tenere conto delle capacità di gestione delle forme e condizioni particolari di autonomia da parte dell'ente conferitario (cioè la Provincia di Belluno), potendosi in questo senso prevedere un conferimento in più fasi, che possa rispondere – per gradi – non solo alle istanze autonomistiche della Provincia, ma anche e in special modo alle concrete modalità di amministrazione e di governo degli enti provinciali a ciò deputati. Appare quindi evidente che le «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» non si limitino a coincidere con un (pur massiccio) conferimento di funzioni, ma attengano a un più generale concetto di autogoverno del territorio, fino a spingersi a prevedere una serie di interventi derogatori rispetto alla normativa regionale³².

Infine, le «forme e condizioni particolari di autonomia» regolamentare attengono ovviamente alla disciplina delle «forme e condizioni partico-

(31) In questo senso vedi S. DE FINA, voce *Autonomia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

(32) In questo senso si veda la l.r. 8 agosto 2014, n. 25, approvata in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, che prevede deroghe, rispetto alla complessiva legislazione regionale, in materia di sportello unico (art. 3), di esercizi commerciali (art. 5), di alberghi e di strutture di ospitalità diffuse (art. 6), di aziende agricole (art. 7), di qualificazione energetica degli edifici (art. 9), oltre che in materia di regolazione dei costi e dei fabbisogni standard di competenza della Regione (art. 10).

lari di autonomia amministrativa» conferite dalla Regione. A questo proposito, l'art. 19, comma 3 dello Statuto – che ricalca quasi testualmente l'art. 117, comma 6, Cost. – fornisce una indicazione chiarissima («I Comuni, le Province e le città metropolitane esercitano la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»), e stabilisce inoltre che «l'efficacia delle norme di regolamento regionale che disciplinano lo svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali cessa con l'entrata in vigore di autonomia regolamentazione da parte degli enti locali stessi». Se è quindi possibile sostenere che gli enti locali esercitano la potestà regolamentare relativamente alle funzioni loro attribuite, potendosi ricomprendere l'esercizio di funzioni nel concetto di «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» previsto dall'art. 15, comma 5, si può conseguentemente sostenere che la Provincia di Belluno esercita la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa» che le vengono conferite dalla Regione.

7. *Segue: «...finanziaria...»*

Più complesso appare definire la portata delle «forme e condizioni particolari di autonomia» finanziaria.

L'autonomia finanziaria è disciplinata dall'art. 119, comma 1, Cost., e secondo la dottrina «è la capacità di un Ente autonomo territoriale di provvedere con propri mezzi economici alle proprie necessità attraverso una potestà di autodeterminazione sia nella scelta dei mezzi finanziari occorrenti per soddisfare i propri fini, sia nell'uso delle risorse disponibili»³³.

Appare quindi evidente che è l'autonomia finanziaria ad assicurare agli enti l'esercizio dell'autonomia locale, la quale «sostanzialmente fonda presupposto e garanzie [proprio] nell'autonomia finanziaria. L'indirizzo politico autonomo è reso attuale dall'autodeterminazione degli enti locali in tema di finanza pubblica. In tal senso, si garantisce l'accentuazione della responsabilità dell'ente e dell'autocontrollo, oltre che dell'auto-

(33) P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 5, 2010, p. 1162.

nomia politica, e si assicura l'attenuazione della rivendicazione corporativa degli Enti locali, nonché della tendenza da parte dello Stato di ridurre l'autonomia politica»³⁴.

Durante la discussione in commissione della bozza di Statuto, infatti, l'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia» finanziaria è stata giustificata con la necessità di permettere alla Provincia di Belluno, stabilita l'entità dei trasferimenti di risorse e di personale per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, di poter gestire tali risorse senza vincolo di destinazione, decidendo con piena discrezionalità se investire maggiormente in un ambito piuttosto che in un altro, fatti ovviamente salvi i livelli minimi regionali di efficienza delle funzioni amministrative di cui all'art. 13 dello Statuto (attuando, in questo modo, la «potestà di autodeterminazione [...] nell'uso delle risorse disponibili»).

Infine, nell'ambito dell'autonomia finanziaria appare possibile prevedere, anche tenuto conto del sistema fiscale delle confinanti Province autonome di Trento e Bolzano, una compartecipazione della Provincia di Belluno a tributi di natura regionale (addizionali regionali e imposta regionale sulle attività produttive).

8. Una «specificità» incostituzionale?

Circa il rapporto intercorrente tra la Provincia di Belluno e la Regione del Veneto istituito dall'art. 15, non è mancato chi ha sostenuto – e non senza apparente giustificazione – che «sembra lecito nutrire qualche dubbio sulla sua (dell'art. 15, *n.d.a.*) compatibilità con il dettato dell'articolo 114, comma 2, della Costituzione, secondo il quale tutti gli Enti autonomi territoriali godono di “*poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla Costituzione*” [...]. Vero è che si potrebbe optare per una interpretazione alternativa, che non induca a leggere [...] l'attribuzione alla Provincia di Belluno di uno *status* giuridico particolare, esclusivo, ma allora sarebbe difficile sfuggire ad una diversa obiezione, diretta a rimarcare la superfluità della disposizione, visto che la specificità del territorio e della comunità

(34) A. AMATUCCI, voce *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 3. Vedi anche G. FALSITTA, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2012, in particolare pp. 621-624.

della Provincia di Belluno potrebbero essere adeguatamente riconosciute e garantite dalle previsioni generali e astratte»³⁵.

Per confutare l'obiezione di incostituzionalità e, in subordine, quella di superfluità dell'art. 15, è opportuno sottolineare nuovamente che l'articolo in esame attribuisce autonomia alla Provincia di Belluno, «in considerazione della specificità del suo territorio» – il quale (diversamente da tutti gli altri territori della Regione) è «transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche», – «in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo». Conseguentemente, il legislatore regionale prende atto della «specificità» del territorio bellunese, ne pone a giustificazione tre elementi (il territorio transfrontaliero, interamente montano e abitato da minoranze linguistiche), e quindi attribuisce all'ente provinciale, in quanto interamente insistente sul territorio riconosciuto specifico, «forme e condizioni» di autonomia che sono «particolari» proprio per rispondere alla specificità del territorio. Non avviene invece il contrario, come pare leggersi nella citazione di cui sopra: la «specificità» del territorio di Belluno non deriva dal conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia, ma il conferimento è giustificato (anche) dalla «specificità» di cui si tratta. Conseguentemente, la Regione non istituisce un ente con uno «*status* giuridico particolare, esclusivo»³⁶.

Inoltre, va ulteriormente chiarito che l'intervento regionale *ex* art. 15, comma 5 potrà concretizzarsi nelle sole materie di competenza regionale (concorrente o residuale *ex* art. 117, comma 3 e 4, Costituzione), senza quindi confliggere con l'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Ancora, «il legislatore ricorre all'enunciazione esplicita di un principio so-

(35) P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori del nuovo Statuto veneto*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 458-459.

(36) *Ibidem*, p. 459.

lo quando non sa tradurlo in norme operative»³⁷. Indicare quindi le materie nelle quali la Regione, «con legge», «conferisce [...] forme e condizioni particolari di autonomia», equivale a differenziare Belluno in maniera del tutto peculiare rispetto agli altri Enti locali: non è escluso che anche le altre Province del Veneto, in attuazione del primo e del secondo comma dell'art. 15³⁸, possano ottenere, in futuro, lo stesso grado di autonomia della Provincia di Belluno, o addirittura un grado maggiore, seppur con una qualche forzatura legata al fatto che il secondo comma parla di «*particolari competenze amministrative*», mentre le «*forme e condizioni particolari di autonomia*» previste dal quinto comma presentano una natura più ampia e articolata. Tuttavia l'autonomia di Belluno, pur non essendo diversa per qualità o per natura giuridica rispetto a quella (per ora meramente potenziale) delle altre Province, è l'unica ad avere la sua *ratio* non solo nel principio di sussidiarietà ma nella «*specificità del [...] territorio transfrontaliero e interamente montano, nonché abitato da significative minoranze linguistiche*», caratteristiche che, nel panorama veneto, sono unicamente riferibili alla Provincia di Belluno e che – come si è argomentato – sono poste a fondamento della sua «*specificità*». Complessivamente, quindi, «l'originalità della scelta riguardante la Provincia di Belluno consiste nell'aver progettato una *differenza di specie* tra Enti locali appartenenti alla medesima categoria, coglibile sulla base dell'intensità e dell'estensione dei poteri, nonché delle funzioni attribuite alla Provincia di Belluno, senza che si sia consumato un cambiamento di *status giuridico* dell'ente provinciale, in elusione del dettato costituzionale»³⁹.

(37) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 367.

(38) «La Regione riconosce le specificità delle singole comunità che compongono il Veneto. Ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario della Regione, la legge regionale può conferire, previe apposite intese, particolari competenze amministrative a Province o ad Enti locali associati, trasferendo contestualmente le risorse necessarie per l'esercizio di tali funzioni».

(39) Così S. PIAZZA, *La montagna veneta come area differenziata, da Statuto a Statuto. Intorno all'evoluzione legislativa regionale e statutaria per il territorio montano*, in F. AGOSTINI (a cura di), *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 271. Si veda anche M. MATTIUZZI, *Art. 15 – Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno* (commento), in L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDELLE (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, p. 127: «L'originalità della scelta sta nell'aver creato le condizioni per attuare una *differenza di specie*

Infine, anticipando quanto verrà sostenuto *infra*, nel par. 11, a sostegno della tesi per la quale il nuovo Statuto non crea un Ente territoriale con uno *status* giuridico differente, va registrata la circostanza che, nel caso in cui vengano abolite le Province, in ogni caso «in Veneto resterebbe operante il [...] vincolo statutario»⁴⁰ relativo alla specificità del territorio bellunese, dovendosi quindi procedere comunque a un conferimento delle forme e condizioni particolari di autonomia. Se il dato letterale della norma evidenzia che – allo stato – il soggetto conferitario dell'autonomia sia la «*Provincia di Belluno*», è anche vero che il concetto di specificità è legato al territorio e non all'ente: da una parte, quindi, venendo meno l'ente non viene meno la specificità, e dall'altra non può esservi incostituzionalità laddove la Regione riconosce la specificità di un territorio (conferendo all'ente che insiste su tale territorio forme particolari di autonomia) senza per questo “inventare” un nuovo Ente territoriale, o una “super-Provincia”.

9. *Le Province, oggi*

La novella introdotta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 fa sorgere, oltre a una generalissima considerazione sulle nuove potenzialità autonomistiche che la Provincia di Belluno potrebbe sfruttare (prevedendo il testo della legge – almeno in via teorica – la possibilità di un conferimento di autonomia ancora più ampio rispetto a quello previsto dall'art. 15⁴¹), anche due interrogativi, tra loro alternativi, a cui si cercherà di dare risposta nei paragrafi seguenti: come possono conciliarsi le conferende «forme e condizioni particolari di autonomia» con un ente di secondo

tra enti locali; il che significa che la differenziazione realizzabile tra un singolo ente territoriale e gli altri appartenenti alla medesima categoria si coglie sul piano dell'intensità e dell'ampiezza dei poteri e delle funzioni costituzionalmente garantiti, senza che sia ravvisabile alcun intervento rivolto a mutare lo *status giuridico* di un singolo Ente locale in elusione del dettato costituzionale».

(40) Relazione accompagnatoria al progetto di legge n. 370/nona legislatura, p. 1.

(41) In particolare, la citata legge riconosce le «*Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri*» (art. 1, comma 3; concretamente, il riferimento è alle sole Province di Belluno e di Sondrio), e ad esse attribuisce, oltre alle funzioni fondamentali previste dall'art. 1, commi 85 (Comuni a tutte le Province) e 86 (specifiche per le sole Province montane e confinanti con Paesi stranieri), anche la possibilità di vedersi riconoscere «forme particolari di autonomia nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione» (art. 1, comma 52).

grado, in cui il popolo non è più chiamato a designare, tramite elezioni dirette, i propri rappresentanti? In secondo luogo: come possono conciliarsi le conferende «forme e condizioni particolari di autonomia» con la riforma del Titolo V della Costituzione, volta a eliminare completamente le Province dal panorama istituzionale italiano?

10. *La Provincia di Belluno come ente di secondo grado*

Se ormai è opinione comune, in dottrina e giurisprudenza, che un provvedimento volto alla sostanziale eliminazione delle Province debba avere natura di legge costituzionale⁴², è altrettanto pacifico che un intervento sui loro organi di governo (e sulle modalità della loro elezione) sia legittimo in via ordinaria⁴³. Proprio in questo senso ha operato la legge 7 aprile 2014, n. 56, che però – lungi dal contenere una riforma organica e meditata del sistema degli Enti locali – sembra inserirsi nel solco delle «innovazioni legislative disorganiche [...] legate per lo più ad obiettivi di contenimento dei costi pubblici, [e] che appaiono a vario titolo di stampo centralistico o fortemente contraddittorio rispetto alle esigenze di effettiva responsabilizzazione delle autonomie regionali e locali»⁴⁴.

È evidente che il testo della nuova legge sacrifichi la rappresentatività negli enti locali sull'altare dei costi della politica. In questa sede non si vuole entrare nel merito della riflessione, né ridimensionare l'indubbia necessità di prevedere una riforma complessiva del sistema istituzionale

(42) Vedi Corte cost., sent. n. 220/2013.

(43) *Contra*, solo S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa Rivista, 3, 2011, p. 481.

(44) G.C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 263. Sulle tendenze "neocentralistiche", evidenti soprattutto nelle azioni dei governi della XVI e XVII legislatura, aventi l'obiettivo di risolvere la crisi anche attraverso un «processo di centralizzazione dei sistemi amministrativi» [così F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *La riduzione della spesa pubblica e la riforma amministrativa*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 370], vedi L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, in particolare pp. 856-864; G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2012; sulla «derubricazione della democrazia locale ad una questione meramente economicistica», vedi L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012 (la citazione è tratta da p. 16).

italiano⁴⁵; tuttavia, per quanto qui di interesse, se dal punto di vista tecnico-giuridico è senz'altro concepibile una Provincia di Belluno (“autonomizzata” con leggi in applicazione dell’art. 15 dello Statuto e dell’art. 1, comma 52, legge 7 aprile 2014, n. 56) come ente di secondo grado, dal punto di vista politico-rappresentativo è altrettanto possibile – e anzi doveroso – sollevare fondate e incisive perplessità sulle disposizioni della legge che vogliono trasformare (tutte) le Province in enti di secondo grado. È evidente che, ora che gli organi di governo dell’ente-Provincia sono scelti dai Comuni – e tra i Sindaci e i consiglieri dei Comuni –, è più complesso per la Provincia esercitare funzioni amministrative che abbiano le caratteristiche della discrezionalità e dell’imperatività. «La Provincia si trova a svolgere le proprie funzioni su base consensuale e collaborativa, non avendo l’autorità di compiere scelte politiche autonome rispetto all’indirizzo concordato dai Comuni rappresentati [...]. Lo stesso apparato amministrativo deve essere collegato ad un responsabile politico, e questo non può stare che o in capo ai Comuni o in capo alla Regione, cioè agli unici enti politici residui»⁴⁶. È evidente che questa prospettiva confligge con la *ratio* che ha spinto il legislatore statutario veneto, per rispondere alle istanze autonomistiche provenienti dal territorio, a prevedere il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla Provincia di Belluno.

Sia sufficiente un esempio: come potrà la “nuova” Provincia di Belluno esercitare le funzioni in materia di pianificazione del territorio attribuite dalla l.r. 23 aprile 2004, che all’art. 14, comma 4, prevede che sia «la Giunta provinciale [ad] approva[re] il piano (di assetto del territorio, *nda*)» di ciascun Comune?

Ancora: come sarà possibile – alla luce dei problemi analizzati *supra* – per i rappresentanti dei Comuni bellunesi, prima direttamente eletti nei Consigli comunali per soddisfare le esigenze di ciascun Comune, e poi indirettamente eletti negli organi provinciali, attendere alle funzioni e alle forme di autonomia conferende alla Provincia di Belluno, che per

(45) Tuttavia, sia consentito rimandare al condivisibilissimo scritto di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012.

(46) R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 906.

loro stessa natura hanno una vocazione “di area vasta”, ultracomunale? Prevedere – attraverso una modifica della legge 7 aprile 2014, n. 56 – la diretta elettività degli organi (Presidente e Consiglio) della Provincia di Belluno non appare quindi una rivendicazione di privilegi o un anacronistico arroccamento: è semplicemente vitale affinché l'autonomia prevista dall'art. 15 dello Statuto e dalla stessa legge 7 aprile 2014, n. 56, non rimanga lettera morta o – nel migliore dei casi – parzialmente attuata.

11. La «specificità» di un territorio provinciale senza Provincia

Le bozze di riforma del Titolo V della Costituzione che sono attualmente in fase di studio prevedono tutte l'abolizione, dal testo costituzionale, dell'ente-Provincia, tramite una riformulazione dell'art. 114, comma 1⁴⁷. Come si è accennato⁴⁸, la problematica non è sconosciuta al legislatore regionale, che nel progetto di legge n. 370/Nona legislatura (da cui la l.r. 8 agosto 2014, n. 25) ha sottolineato come sia «appena il caso di osservare che se anche si dovesse arrivare alla “decostituzionalizzazione” delle Province, in Veneto resterebbe operante il suddetto vincolo statutario»⁴⁹. In sostanza, avendo riconosciuto la Regione, grazie all'art. 15, la specificità del territorio bellunese (che attualmente corrisponde al territorio su cui insiste la Provincia di Belluno), venendo meno l'ente di riferimento (la Provincia) non verrebbero però meno i presupposti che hanno portato il legislatore a prevedere nei confronti di esso il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia in considerazione della specificità del suo territorio.

La Regione potrebbe quindi percorrere più strade, almeno in via teorica: conferire le forme e condizioni particolari di autonomia ai Comuni o alle loro forme associative (d'altra parte è lo stesso art. 15, comma 5, a prevedere che la Provincia di Belluno, «d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e

(47) Sul fatto che l'abolizione delle Province confligga con il principio supremo espresso nell'art. 5 della Costituzione si veda M. MALO, *Il destino delle Province*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2011, in particolare pp. 282-285.

(48) Vedi *supra*, par. 8.

(49) Relazione accompagnatoria al progetto di legge n. 370/Nona legislatura, p. 1.

sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale», delineando già, quindi, un sistema flessibile, che valorizza gli enti minori quali i Comuni e le loro forme associative); potrebbe istituire un ente intermedio – una sorta di maxi-comunità montana – che sostituisca la Provincia nelle previsioni dell'art. 15 (certo si ripresenterebbe il problema, analizzato nel precedente paragrafo, della diretta espressione popolare o meno di tale ente); infine, potrebbero essere gli stessi Comuni del bellunese ad attivare meccanismi per attuare le previsioni dell'art. 15, comma 4⁵⁰, oppure a creare una Unione di Comuni che – anche qui – possa sostituirsi all'abolita Provincia di Belluno nei conferimenti di cui all'art. 15, comma 5.

12. Conclusioni

Alla fine del percorso volto a ricostruire le peculiarità del rapporto tra Regione del Veneto e Provincia di Belluno a seguito dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, non si può cadere nell'errore di considerare quest'ultimo come il punto di arrivo di un percorso (il futuro della Provincia di Belluno) che ha origini antiche e che negli ultimi anni ha travalicato i confini della politica, finendo per coinvolgere ampi strati della popolazione e per essere caratterizzato, come si è visto, da istanze prevalentemente metagiuridiche⁵¹. Né poteva essere diversamente se si pone alla base di questo dibattito la realtà complessiva del bellunese, stretta in una morsa fra due Province a Statuto speciale a ovest (Trento e Bolzano) e una Regione a Statuto speciale a est (Friuli-Venezia Giulia), con tutto quello che ciò significa in termini – per esempio – di disparità economica. Nel mezzo di una stagione di significativi cambiamenti istituzionali, che ha portato con sé una generale incertezza dovuta anche all'incapacità del legislatore statale di definire con chiarezza il ruolo e le funzioni de-

(50) «[...] la Regione conferisce, con legge, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano».

(51) Si pensi, a mero titolo di esempio, ai *referendum* per cambiare Regione. Per un approfondimento, sia consentito rimandare *supra*, parr. 3 e 4.

gli Enti locali nell'architettura istituzionale dello Stato⁵², l'intervento della Regione del Veneto in materia di autonomia e di «specificità» degli enti locali indica qual è la strada da percorrere per attuare le numerose enunciazioni di principio contenute nello stesso Statuto del Veneto e, in definitiva, per attuare in maniera piena gli artt. 5 e 118 Cost.

Tuttavia, percorrere la strada indicata nell'art. 15 non sarà semplice per due motivi.

In primo luogo, come si è ampiamente argomentato, l'art. 15 non è un articolo ad applicazione diretta, ma deve essere attuato «con legge». Le modalità con cui questa attuazione può concretizzarsi sono molteplici (la citata l.r. 25/2014 è solo un primo passo), e tutte devono superare le forche caudine del particolarismo, ancora così diffuso a livello regionale, nelle due varianti degli interessi di parte di cui sono espressione i singoli partiti politici e degli interessi di parte di cui sono espressione i politici di ogni singolo territorio che compone la Regione⁵³. Inoltre, la Regione deve prendere coscienza che un'"autonomia a costo zero" non è ciò di cui ha bisogno il bellunese e non è ciò che avevano in mente i legislatori statutari quando hanno formulato il testo dell'art. 15.

Il secondo motivo è di carattere istituzionale: l'incertezza riguardante le funzioni degli Enti locali, la volontà di abolire l'ente-Provincia e, più in generale, la rinnovata enfasi con cui il governo presieduto da Matteo Renzi ha deciso di discutere la riforma istituzionale dello Stato non garantiscono la serenità richiesta per affrontare, in maniera efficace, il conferimento di funzioni (e, più in generale, di autonomia) alla Provincia di Belluno.

Tuttavia, a giudizio di chi scrive, né le difficoltà espressioni del particolarismo regionale, né la riforma dell'ente di "area vasta", comunque lo

(52) Cfr. P.M. VIPIANA PERPETUA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in questa Rivista, 2, 2011; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa Rivista, 3, 2012, pp. 724-725.

(53) Il riconoscimento espresso della specificità di Belluno è stato "temperato" non solo dal riconoscimento delle «specificità delle singole comunità che compongono il Veneto» (art. 15, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1), ma anche dall'inserimento di un comma (il terzo) che prevede che la Regione rivolga «un'attenzione particolare alle zone rurali, alle isole lagunari, alle aree delizie, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» (art. 15, comma 3, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

si chiami, potranno fermare il processo che, giuridicamente inaugurato dal legislatore statutario veneto nel 2012 con l'approvazione del nuovo Statuto (ma le cui radici risalgono a ben prima del 2012), ha fatto proprie le sempre maggiori rivendicazioni di autonomia e di autogoverno da parte della popolazione bellunese.

A ben vedere, il legislatore regionale dovrà effettuare una sorta di *reductio ad unum* delle innumerevoli esigenze di un territorio così plurale e multiforme come la Provincia di Belluno. Esigenze che, da una parte, prevedibilmente porteranno altri territori "specifici" della Regione del Veneto a chiedere il riconoscimento di maggiori forme di autonomia, e dall'altro confliggheranno con le esigenze della Regione – uguali e contrarie rispetto a quelle del bellunese – a mantenere nella sua orbita proprio l'esercizio delle funzioni oggetto di conferimento.

In ogni caso, l'attuazione dell'art. 15 può diventare non solo la risposta alle sempre maggiori difficoltà che caratterizzano un territorio specifico come quello bellunese, ma anche un modello di buona amministrazione da esportare in altre parti d'Italia, laddove le condizioni territoriali, sociali ed economiche consentano, a seguito di un dibattito politico e giuridico approfondito e consapevole, un conferimento organico (non impreciso o confusionale) di funzioni di amministrazione attiva dalla Regione (che vede quindi valorizzare le sue funzioni legislative e programmatiche) alle Province e ai Comuni.

Infine, è pure evidente che la strumentazione giuridica offerta dall'art. 15 dello Statuto sia qualcosa di molto complesso da gestire. E questa considerazione non è un atto di sfiducia nella classe politica bellunese, bensì un punto di partenza da cui la popolazione bellunese deve (ri)partire per far diventare il territorio della Provincia un'eccellenza nel turismo, nell'economia, nella salvaguardia dell'ambiente, nello sviluppo sostenibile, una cerniera tra culture e sensibilità differenti.

